MIRIEL

•

DES RAPPORTS
DES MUNICIPALITES
ET DU POUVOIR
CENTRAL EN
MATIERE DE POLICE


VE
RI
TAS

FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

LES

RAPPORTS DES MUNICIPALITÉS

ET [illegible] CENTRAL

EN MATIÈRE DE POLICE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le mercredi 15 décembre 189[illegible],
à [illegible] heures

PAR

[illegible] MIRIEL

Président : M. HENRY MICHEL, *professeur*.
Suffragants : MM. [illegible], *professeur*.
BERTHÉLEMY, *agrégé*.

PARIS

LIBRAIRIE DE LA SOCIÉTÉ DU RECUEIL GÉNÉRAL DES LOIS ET DES ARRÊTS
[illegible]
Ancienne Maison L. LAROSE et FORCEL
[illegible]
L. LAROSE, Directeur de la Librairie
189[illegible]

THÈSE

POUR

LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

DES

RAPPORTS DES MUNICIPALITÉS

ET DU POUVOIR CENTRAL

EN MATIÈRE DE POLICE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le mercredi 15 décembre 1897, à 9 heures

PAR

Emile MIRIEL

Président : M. HENRY MICHEL, *professeur.*
Suffragants { MM. CHÉNON, *professeur.*
BERTHÉLEMY, *agrégé.*



PARIS
LIBRAIRIE DE LA SOCIÉTÉ DU RECUEIL GÉNÉRAL DES LOIS ET DES ARRETS
ET DU JOURNAL DU PALAIS
Ancienne Maison L. LAROSE et FORCEL
22, rue Soufflot, 22
L. LAROSE, Directeur de la Librairie
1897

INTRODUCTION

La question que nous nous proposons d'étudier ne tire pas seulement son intérêt des conséquences pratiques qui en dérivent pour le sujet spécial de la police. Elle a une portée plus générale. Nous voudrions, en effet, avant d'aborder l'analyse de la législation actuelle, dégager les principes dont elle s'inspire. Il y a plus d'avantage, croyons-nous, à déterminer exactement les rapports juridiques des municipalités et de l'État qu'à parler à tout propos, d'autonomie communale et à développer, sous le couvert d'idées de prétendue liberté, des plans de décentralisation d'une improvisation généralement hâtive.

Il s'agit, en somme, de dégager un critérium qui permette de faire le départ des attributions qu'il convient d'abandonner aux organes locaux et de celles dont l'État ne doit se dessaisir qu'à titre précaire. Ce critérium, nous croyons le trouver dans la distinction des intérêts purement locaux et des intérêts généraux. Or, la police constitue un service d'ordre essentiellement général, car elle a pour but le maintien de la sûreté et de la salubrité publiques. L'intervention de l'État se justifie donc en cette matière, au même titre que dans l'organisation de la défense du territoire. Dans l'un et l'autre cas, il s'agit, en

effet, d'assurer aux citoyens, sans distinction de lieu ni de personne, les conditions de sécurité qui sont indispensables au développement des différentes formes de leur activité.

La nécessité de centraliser la police se dégage de l'examen des pays qui nous entourent, qu'il s'agisse d'États républicains ou d'États monarchiques. Elle s'est surtout fait sentir chez nous depuis le développement des idées libérales. Elle s'impose aujourd'hui. Car on est arrivé à fausser le mécanisme des organes locaux en leur confiant certaines attributions qu'ils pouvaient exercer sans inconvénient lorsque le Gouvernement avait la nomination des magistrats municipaux, mais qui sont devenues une arme dangereuse depuis que la loi Goblet a fait du maire l'élu du conseil municipal. Ce jour-là, on a commis une faute. L'ancien administrateur est devenu, le plus souvent, un homme politique. Il lui a fallu, pour arriver et se maintenir, s'attacher une clientèle électorale : les intérêts généraux ont fait les frais. Ceci est particulièrement exact pour la police ; car le système du laisser-faire est une ligne de conduite facile permettant au maire de se concilier bien des gens. On parle du krach de la simple police. Il n'est que trop réel. En vain le législateur a-t-il essayé de réagir contre cette tendance à l'inertie, en confiant éventuellement au préfet le soin de se substituer au maire. Cette disposition a été insuffisante. Elle était, d'ailleurs, accompagnée de restrictions inadmissibles et il a

fallu que le pouvoir central se dégageât de ces entraves en recourant, dans la pratique, à des procédés extra-légaux qu'il conviendrait de régulariser par voie législative.

A) Définition de la police. Son rôle et son objet. De la distinction de la police administrative en police générale et en police municipale. La police municipale n'est qu'une délégation du chef de l'Etat contrairement à la théorie de Henrion de Pansey.

La police nous apparaît comme une partie de la puissance publique ayant pour but de protéger les personnes et leurs biens contre les maux ou les dangers qui peuvent les atteindre et dont il est possible d'écarter les causes ou d'atténuer les effets. On peut dire qu'elle est l'ordre même qui préside à une Société.

Mais, pour atteindre ce but, quels objets va-t-elle réglementer ? Quel sera son domaine ?

De nombreuses énumérations ont tenté de délimiter sa sphère d'intervention. Dans son important traité, Delamarre prétendait renfermer toute la police dans les onze parties suivantes : « la religion, la discipline des « mœurs, la santé, les vivres, la sûreté et la tranquillité « publiques, la voirie, les sciences et les arts libéraux, le « commerce, les manufactures et les arts mécaniques, « les serviteurs domestiques, les manouvriers et les pau- « vres. » D'autres auteurs ont donné des nomenclatures analogues. Dans ses études administratives, M. Vivien proposait de désigner sous le nom de police « tout ce qui

« importe au bien-être habituel, à la sécurité et au con-
« fort du peuple. »

Le Code des délits et des peines, du 3 brumaire an IV, drécise le rôle et l'objet de la police dans son livre premier.

« Art. 16. — La police est instituée pour maintenir « l'ordre public, la liberté, la propriété, la sûreté indivi-« duelle.

« Art. 17. — Son caractère principal est la vigilance. « La société, considérée en masse, est l'objet de sa solli-« citude.

« Art. 18. — Elle se divise en police administrative et « en police judiciaire.

« Art. 19. — La police administrative a pour objet le « maintien habituel de l'ordre public dans chaque lieu « et dans chaque partie de l'administration générale.

« Elle tend principalement à prévenir les délits.

« Art. 20. — La police judiciaire recherche les délits « que la police administrative n'a pas pu empêcher de « commettre, en rassemble les preuves et en livre les « auteurs aux tribunaux chargés par la loi de les punir. »

Nous dirons donc que la police administrative prend les mesures préventives nécessaires pour assurer la sécurité publique.

Mais la plupart des auteurs établissent une sous-distinction et traitent séparément de la police générale et de la police municipale. Pour beaucoup d'entre eux, cette subdivision n'offre pas seulement l'intérêt d'un procédé

d'exposition. Elle a une portée bien plus considérable, car on la représente comme une conséquence de cette théorie d'après laquelle la police municipale est indépendante de la police générale.

Henrion de Pansey, notamment, a distingué très nettement ces deux sortes de police. Il a prétendu que la commune, antérieure à l'Etat, s'était trouvée investie, dès l'origine, d'un pouvoir propre, en vertu duquel elle devait exercer en toute indépendance les attributions de police à l'intérieur de son territoire. Cette théorie a donné naissance à des prétentions trop graves pour que nous ne l'examinions pas de très près avant d'y substituer une autre, d'après laquelle la police municipale n'est pas une police d'une nature particulière, mais un démembrement de la police générale, une délégation révocable consentie par l'Etat qui se dessaisit, au profit de la commune, d'une partie de ses attributions.

Ramenée à ses éléments essentiels, la thèse de Henrion de Pansey peut se résumer ainsi :

« Indépendamment des pouvoirs législatif, exécutif et « judiciaire, il y a le pouvoir municipal, le plus ancien « de tous. C'est, en effet, le premier dont le besoin se « soit fait sentir, les premières bourgades ayant reconnu « la nécessité d'une administration intérieure et d'une « police locale. C'est de l'agrégation successive de ces « municipalités particulières qu'est né le gouvernement.

« Dans chaque municipalité particulière, les habitants « ont chargé des mandataires ou officiers municipaux de

« veiller à leurs intérêts communs. Le pouvoir de faire,
« dans la circonscription de chaque municipalité, les rè-
« glements que le maintien de la police locale exige, n'est
« donc pas une concession de la puissance publique. Les
« officiers municipaux le tiennent de leur mandat, ou,
« plus exactement, de cette règle du droit naturel qui
« autorise tous les individus — et, par conséquent, les
« corporations d'habitants, qui, relativement à la grande
« famille, ne sont elles-mêmes que des individus, — à
« veiller à leur conservation.

« Quant à la sanction de ces règlements, elle a néces-
« sité l'intervention du législateur qui a agi de la sorte
« dans l'intérêt de la société tout entière, puisqu'elle ne
« se compose que des sociétés partielles et que l'on ne
« peut mettre en harmonie les différentes parties d'un
« tout qu'en faisant régner l'ordre dans chacune d'elles. »

Avant de discuter cette théorie, il importe de signaler, dans la thèse exposée ci-dessus, une double impropriété de termes. Henrion de Pansey se sert du mot « Gouvernement » au lieu du mot « Etat » et il est clair, cependant, qu'il n'entend pas parler de la manifestation extérieure et temporaire de la souveraineté, mais de la souveraineté elle-même. Le Gouvernement ne constitue pas plus l'Etat que le maire ne constitue la commune.

L'auteur semble encore affecter d'éviter le mot « Etat » quand il emploie l'expression « société tout entière » dont le sens est pourtant bien différent. Si, en effet, l'Etat est investi de la personnalité juridique et s'il a un

pouvoir de cœrcition, personne n'a songé à reconnaître le même caractère à la Société c'est-à-dire à l'ensemble des différents groupements personnalisés.

Cette observation était nécessaire pour mettre les choses au point, avant de poursuivre la discussion de cette thèse.

Il est permis tout d'abord,d'élever quelques doutes sur la genèse de l'Etat retracée par Henrion de Pansey. Le grand rôle joué par les mots eux-mêmes dans cette discussion nous oblige à insister un peu sur la terminologie et à faire remarquer qu'à l'origine la distinction établie aujourd'hui entre l'Etat et la commune se retrouve difficilement. Si nous nous reportons à la Grèce, notamment, nous voyons que, sous la dénomination de πολις, on entendait, non pas une municipalité, au sens actuel du mot, mais une agglomération d'individus réunis sur un territoire déterminé et soumis à une autorité permanente et spécialisée : ce qui est bien la caractéristique de l'Etat lui-même. La Grèce se composait, en somme, de petits Etats distincts,comprenant chacun une ville et sa banlieue et jouissant, pour la plupart, d'une organisation indépendante. Les plus faibles se plaçaient sous la protection d'une ville plus forte : ce fut le cas des nombreuses cités qui demandèrent à Athènes d'assurer leur sécurité, moyennant le payement d'un tribut annuel. Dans ces conditions, nous pouvons dire que les agglomérations primitives, au moment où elles se sont fixées d'une façon permanente, ont constitué des groupements territoriaux

se rapprochant bien plus de la notion actuelle de l'Etat que de celle de la commune.

Mais, dans les Etats en voie de formation, on remarque des agglomérations que Henrion de Pansey désigne sous le nom de municipalités et c'est, sans doute, en France qu'il se place pour affirmer qu'antérieurement à la constitution définitive de l'Etat, ces groupements se trouvaient investis d'un pouvoir propre.

Nous croyons, au contraire, que la distinction établie entre la commune et l'Etat n'a pu intervenir d'une façon effective que lorsque l'Etat s'est formé définitivement. C'est à lui que les municipalités, simples groupements économiques, ont dû la consécration de leur personnalité et la concession de leurs droits. Si nous n'admettons pas que l'Etat soit le produit d'une agrégation successive de communes, c'est que nous ne voyons pas comment celles-ci se seraient trouvées investies d'un pouvoir propre dont l'Etat seul peut être bénéficiaire. Car il est seul souverain et la division tripartite des pouvoirs n'a pour but que de dégager les trois formes que peut revêtir sa souveraineté. Nous reconnaissons qu'antérieurement à sa formation existaient des réunions et des groupements d'habitants. Mais nous repoussons toute assimilation entre ces bourgades indépendantes et les communes actuelles.

La commune n'a pu préexister à l'Etat, car elle le suppose forcément, comme la partie implique le tout.

La commune, disons-nous, n'a pas pu avoir de droits, antérieurement à l'Etat. L'attribution des droits résulte,

en effet, de la concession qui en est faite par l'Etat aux différents groupementsouauxindividus. Jusque-là, aucun droit n'existe, car aucune sanction n'est assurée. L'usage de la force publique appartient, en effet, au souverain ; et dans aucune forme de groupement autre que l'Etat, personne n'a qualité pour employer la force contre les membres du groupement. Le point de vue auquel se place l'Etat pour procéder à cette répartition des droits est celui de l'intérêt général, dont les Physiocrates faisaient la somme des intérêts particuliers, mais qui, l'observation l'a démontré, se trouve constamment en désaccord avec eux, parce que l'individu, instinctivement stimulé par l'intérêt personnel, se soucie médiocrement de l'intérêt des générations futures qu'il importe cependant de ménager pour assurer le développement progressif de l'Etat. Aussi l'Etat a-t-il dû représenter les droits qu'il concédait aux individus ou aux groupements comme la contre-partie des fonctions assignées à chacun dans l'intérêt de tous.

Les droits conférés aux communes correspondent donc aux fonctions dont l'Etat les a chargées.

Cet argument, tiré du fondement de la personnalité juridique de la commune, est sérieusement contesté par les disciples de H. Spencer. Mais nous trouverons avec eux un terrain de conciliation, en nous plaçant à un autre point de vue.

Si, en effet, nous dénions à la commune tout pouvoir propre, relativement même à ses intérêts particuliers, en

refusant d'admettre l'existence de droits naturels, nous arrivons au même résultat, pour le sujet spécial qui nous occupe, sans généraliser d'une manière aussi large. S'il est, en effet, raisonnable d'admettre que la commune conserve son autonomie et son indépendance pour la gestion de son patrimoine — et l'intervention de l'Etat peut pourtant se justifier dans ce cas, par la considération d'intérêts plus généraux que les intérêts actuels de la commune — personne n'osera du moins soutenir qu'en matière de police, l'Etat puisse se décharger sur un groupement quelconque de son pouvoir de coercition. Sans doute, une commune est directement intéressée à jouir des avantages d'une bonne police, c'est-à-dire à être assurée de la sûreté et de la salubrité publiques. Mais l'Etat tout entier n'a-t-il pas, lui aussi, intérêt à éviter sur tout le territoire, les atteintes au bon ordre et à l'hygiène ? Ici, l'Etat ne saurait renoncer à son droit de punir, car c'est comme souverain qu'il l'exerce et la souveraineté ne s'aliène pas. S'il en était autrement, la commune se croirait autorisée à résister à l'Etat et elle pourrait refuser de lui obéir. Elle formerait ainsi un Etat dans l'Etat.

Nous croyons avoir démontré que non seulement la commune n'a pas un pouvoir propre antérieur à l'Etat, mais que c'est, au contraire, à l'Etat qu'elle doit historiquement sa consécration officielle. Nous avons vu que les principes généraux du droit public relatifs au fondement de la personnalité juridique des groupements sociaux sont

en contradiction avec la thèse de Henrion de Pansey. Quant à l'examen de la nature du pouvoir de coercition qui est indispensable pour sanctionner les règlements de police, il nous est apparu comme un attribut essentiel de l'Etat, seul investi de la souveraineté.

Il est donc permis de se demander si la thèse de Henrion de Pansey n'a pas eu pour but de fortifier après coup, par des considérations historiques et des déductions ingénieuses, une distinction qui apparaît pour la première fois dans le décret du 14 décembre 1789. N'a-t-il pas essayé de justifier cette distinction par une théorie de circonstance en apportant plus de soin à exposer les principes dont avaient dû s'inspirer les législateurs de la Constituante que ces derniers n'en avaient certainement pris pour le choix des termes de la loi ?

Le décret du 14 décembre 1789, après avoir supprimé dans son article premier toutes les municipalités existantes, avait établi une nouvelle organisation (art. 2 à 48). Les articles suivants fixaient les attributions du corps municipal.

C'est l'article 49 qui a formulé le premier ce principe si discutable : « Les corps municipaux auront deux espèces de fonctions à remplir, les unes propres au pouvoir « municipal, les autres propres à l'administration générale de l'Etat et déléguées par elle aux municipalités. » On a pu se demander s'il y avait réellement un pouvoir municipal. Mais, en y regardant de près, on aurait dû remarquer que l'expression de pouvoir propre avait été

employée par les rédacteurs de la loi sans qu'ils y attachassent toute l'importance qu'on cherche à lui attribuer. C'était une sorte de lapsus dont le caractère apparaît nettement quand on se rappelle que peu de temps auparavant on avait discuté pendant treize jours les bases fondamentales de la Constitution qui furent promulguées le 3 novembre 1789, et ces bases fondamentales ne connaissent que les trois pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, généralement admis. Il n'y est pas question de pouvoir municipal.

Pour les rédacteurs du Décret du 14 décembre 1789, pouvoir était synonyme de fonctions. L'article 50 parle, en effet, des « fonctions propres au pouvoir municipal ».

Voyons d'ailleurs en quoi consistait ce prétendu « pouvoir propre ».

L'instruction de l'Assemblée nationale du 12 août 1790 est ainsi conçue :

« Les municipalités, dans les fonctions qui sont pro-
« pres au pouvoir municipal, sont soumises à l'inspection
« et à la surveillance des corps administratifs et elles
« sont entièrement dépendantes de leur autorité, dans
« les fonctions propres à l'administration générale ».
(Instr. de l'Ass. nat. du 12 août 1790, ch. 1 § 1). Tout en reconnaissant la faculté de régir le bien commun, tout en qualifiant cette mission de pouvoir propre au magistrat municipal, le législateur voulait donc que les actes les plus essentiels de ce singulier pouvoir ne pussent avoir

d'effet que sous l'approbation des autorités départementales :

« Quant à l'exercice des fonctions propres au pouvoir « municipal, toutes les délibérations pour lesquelles la « convocation du Conseil général de la commune est né« cessaire, suivant l'article 54 du présent décret, ne « pourront être exécutées qu'avec l'approbation de l'ad« ministration ou du directoire de département ». (Art. 56 du décret du 14 décembre 1789).

— « Un des points essentiels de la Constitution est « l'entière et absolue subordination des administrations « et des directoires de districts aux administrations et « aux directoires de départements... Sans l'observation « exacte et rigoureuse de cette subordination, l'adminis« tration cesserait d'être régulière et uniforme dans cha« que département...

« Les districts, au lieu d'être des sections d'une admi« nistration commune, deviendraient des administrations « en chef, indépendantes et rivales, et l'autorité admi« nistrative dans le département n'appartiendrait plus « au Corps supérieur à qui la Constitution l'a confiée « pour tout le département. Le principe constitutionnel « sur la distribution des pouvoirs administratifs est que « l'autorité descende du roi aux administrations de dé« partements, de celles-ci aux administrations de districts, « et de ces dernières aux municipalités ». (Instruction de l'Assemblée nationale du 8 janvier 1790, § V).

Quant aux délibérations d'un intérêt secondaire, on ne

les affranchit de cette sorte de tutelle que sous la condition qu'elles ne contiendraient rien de contraire aux lois générales du royaume, à l'équité ou au bon ordre, et en réservant à l'autorité supérieure le moyen de s'en assurer. Aussi ordonna-t-on que « toutes les délibérations « municipales seraient faites doubles et qu'une expédi-« tion en serait adressée au district pour y être trans-« crite sur un registre » (Décret additionnel du 18 janvier 1790, art. 2 et 3). Les officiers municipaux étaient tenus dans tous les cas de rendre compte de leurs actes à l'administration supérieure qui pouvait toujours, quand elle le jugeait à propos, en empêcher l'exécution. C'est ce qui résulte des textes suivants :

« Si les officiers municipaux étendent leurs fonctions « administratives, soit en outrepassant les bornes qui « leur sont assignées, soit en essayant de se soustraire « à la surveillance et à l'autorité des corps administratifs, « ceux-ci doivent être attentifs à les réprimer, en annu-« lant leurs actes inconstitutionnels et en défendant de les « mettre à exécution. » (Instruct. de l'ass. législative du 12 août 1790, ch. I, § 8).

« Le roi a le droit d'annuler les actes des administra-« teurs de départements. Les administrateurs de dépar-« tements ont de même le droit d'annuler les actes des « sous-administrateurs de districts contraires aux lois ou « aux ordres que ces derniers leur auront donnés ou « transmis. » (Constitution de 1791, ch. II, section 2, art. 1 et 5).

De ces dispositions multiples ressort clairement le principe de la subordination municipale. Il n'y a pas de différence essentielle entre l'obligation de rendre compte de ce qu'on veut faire au pouvoir qui pourra s'y opposer, et la condition de n'agir que sous réserve de son approbation. Il est clair que, dans un pareil système, toutes les délibérations municipales se trouvaient soumises, en fait, à l'approbation de l'autorité supérieure. Certaines délibérations avaient seulement l'avantage de pouvoir être exécutées sans une approbation formelle, quand une désapprobation n'était pas intervenue. Il faut convenir que c'est un singulier pouvoir propre.

Mais tel est le prestige de certains mots, que cette expression devint un mot d'ordre politique qui ne disparut qu'avec l'accroissement effectif des attributions municipales. Comme le dit M. Block, on comprit enfin que, pour la pratique, il suffisait d'investir l'autorité communale de telles ou telles fonctions, sans qu'il fût nécessaire de les classer sous une rubrique métaphysico-politique.

On aurait évité bien des difficultés et on aurait pu étendre rapidement le cercle des attributions exercées par la commune au nom de l'État si on s'était gardé d'énoncer des principes généraux. C'est ce que faisait remarquer un membre de la Chambre des Pairs, dans la séance du 27 mars 1837. Le rapporteur de la loi municipale, M. Meunier, critiquant la distinction des attributions propres et des attributions déléguées, maintenue par le Gouvernement dans son projet de loi s'exprimait ainsi :

« Sans doute, Messieurs, toutes les parties d'une loi doi-
« vent être conformes aux principes généraux que le lé-
« gislateur, guidé par une saine théorie, a adoptés. Mais
« ces principes abstraits ou les axiomes de cette théorie
« ne doivent pas être inscrits sur les tables de la loi. Son
« langage est celui du commandement : elle ordonne,
« prescrit, défend, interdit. Si une loi contenait des
« principes et non pas des préceptes, quelque justes et
« fondés que pussent être ces principes, on pourrait en
« tirer des conséquences, des inductions qui différeraient
« des vues du législateur et qui contrarieraient ses inten-
« tions. » Ces considérations fort justes trouvèrent un écho dans la Chambre des députés, malgré l'opposition du rapporteur, M. Vivien, qui tenait à la distinction du décret du 14 décembre 1789. Les deux Chambres tombèrent d'accord pour ne pas en formuler le principe dans la loi. Les temps et les idées avaient, d'ailleurs, marché depuis 1789 et l'expérience avait démontré qu'il y a tout avantage à substituer aux principes généraux des théoriciens amoureux de la science et des vérités universelles le mécanisme plus pratique d'une législation adaptée aux besoins des différentes époques.

La théorie de Henrion de Pansey s'explique donc par l'influence du milieu où il a vécu. Elle porte le cachet du XVIIIe siècle qui poussa jusqu'à l'excès le culte du raisonnement. Il voulut multiplier les axiomes, s'imaginant accroître le domaine de la science en augmentant le nombre des principes éternels et immuables. Son œuvre se

ressent de ce défaut de méthode et sa théorie du pouvoir municipal propre méconnaît gravement la notion de la souveraineté de l'État.

C'est à cette cause qu'il faut attribuer les contradictions qu'on remarque dans son ouvrage et la nécessité où il se trouve de faire intervenir la loi, c'est-à-dire, le commandement de l'État, pour donner aux règlements édictés par les officiers municipaux le caractère exécutoire par l'intervention éventuelle de la force publique :

« Les officiers municipaux, dit-il, disposent dans la « sphère de leurs attributions. Ils usent d'un droit qui « leur est propre et agissent en vertu d'un pouvoir qui « leur est conféré par la loi. Or, il est de l'essence de tout « pouvoir légalement institué d'avoir en lui-même le « degré d'énergie nécessaire pour commander l'obéis- « sance. Autrement ce pouvoir n'en serait pas un ».

L'auteur se voit donc contraint d'attribuer à la loi toute l'efficacité des règlements municipaux. Mais qu'est-ce qu'un pouvoir propre dont la sphère d'attributions est déterminée par la loi ? N'est-ce pas justement la caractéristique du pouvoir propre que l'indépendance vis-à-vis de la loi ? Le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif s'imposent à elle. Le pouvoir municipal est, au contraire, une de ses créations.

Les conséquences de la théorie de Henrion de Pansey sont d'ailleurs, déduites au cours de son ouvrage, avec une logique rigoureuse, et le passage suivant, par lequel nous terminerons cette critique, n'est ni le moins ingénieux ni le moins instructif :

« Il en est des officiers municipaux comme des juges « de première instance, dont les décisions ont l'autorité « de la chose jugée tout le temps que la réformation n'en « est pas demandée au tribunal supérieur. A la vérité, « les préfets peuvent, dans beaucoup de circonstances, « et sur la demande des parties intéressées, annuler les « délibérations des corps municipaux. Mais les cours « souveraines peuvent également réformer les juges de « première instance. Cependant, l'indépendance de ces « juges n'en est point altérée et l'idée de soumettre leurs « jugements à l'approbation d'un tribunal d'appel ne « s'est encore présentée à l'esprit d'aucun juge.

Henrion de Pansey estime donc que les actes du pouvoir municipal ont l'autorité de la chose jugée au même titre que les jugements de première instance. Ce qui ne donne au Préfet le droit d'intervenir que sur l'appel d'une partie lésée. La comparaison est-elle exacte ? Peut-on assimiler un arrêt qui fixe un point de droit, d'après l'autorité d'un titre ou de la loi à un acte d'économie intérieure qui n'a pour base que l'appréciation arbitraire de l'opportunité d'une mesure à prendre ? Le jugement n'a pas besoin d'approbation parce que, en tant que jugement, il est l'expression d'une vérité de droit tant qu'il n'est pas attaqué. Si le fait dément le principe, il y aura toujours, dans la partie qu'il blesse, un contradicteur intéressé à en poursuivre la réformation. L'Etat n'a donc pas à intervenir. Mais il n'en est pas de même des Conseils municipaux qui n'ont ni l'autorité, ni la précision



d'une déclaration de vérité légale. Ils supposent, en effet, que, plusieurs moyens se trouvant en présence pour arriver à un but, l'autorité municipale s'est déterminée à choisir l'un plutôt que l'autre et l'opportunité du choix peut être mise en doute. Puis, un règlement n'est pas sûr de rencontrer un contradicteur parce qu'il peut préjudicier à un grand nombre de personnes et que, dans ce cas, personne ne se trouvant particulièrement lésé, ne prendra sur soi d'intenter une action. On voit donc que la différence est grande dans les choses. Elle ne l'est pas moins dans les personnes. La personnalité du juge dont la vie tout entière se passe à traiter et à résoudre des questions de droit justifie certainement une confiance beaucoup plus grande que celle du magistrat municipal qui, ne s'occupant qu'accessoirement des intérêts de la commune, peut manquer de la sûreté de jugement qu'on a de grandes chances de rencontrer chez le juge. Sans même admettre que l'intérêt personnel puisse altérer, chez le magistrat municipal, le sentiment du bien public, on peut, du moins, penser qu'il risque de pécher par inconscience ou par maladresse ; et la faute, n'en existant pas moins, demande à être redressée par une autorité plus experte et plus indépendante des préjugés locaux.

Il est juste de reconnaître, d'ailleurs, que Henrion de Pansey, comprenant très bien les dangers d'un pareil système, y apporte une restriction sérieuse dans l'organisation d'un contrôle sévère. Mais il déclare formellement que le Préfet ne peut annuler un règlement que

sur l'appel de la partie lésée. Pourquoi ne pas reconnaître franchement le droit du Préfet, c'est-à-dire du pouvoir central, de l'Etat, en cette matière? Les demi-mesures sont généralement mauvaises. Ici, il serait particulièrement dangereux d'attendre la réclamation d'un particulier pour annuler une délibération illégale ou abusive. Et, à supposer que la réclamation n'intervienne qu'après l'exécution, on comprendra facilement le discrédit dans lequel de pareils procédés feraient rapidement tomber l'administration.

Mais la conséquence précédente, que Henrion de Pansey tire lui-même de sa théorie, est trop logique pour qu'il soit possible de l'écarter, sans repousser la thèse du pouvoir municipal propre.

Quelle est donc la nature des attributions de police de la commune et comment concilier notre théorie avec la distinction établie par le décret du 14 décembre 1789 ?

Pour nous, l'Etat est seul souverain et les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire sont les seuls qui existent parce qu'en dehors d'eux on ne rencontrerait que des pouvoirs rivaux, incompatibles avec la notion de la souveraineté. Les attributions exercées par la commune constituent de simples fonctions déléguées par l'Etat qui peut y apporter les restrictions ou l'extension qu'il juge utiles. A plus forte raison, les attributions de police ne représentent-elles qu'une concession du pouvoir central qui ne peut se dessaisir définitivement d'un service public. Nous nous séparons donc complètement de Henrion

de Pansey sur la nature des pouvoirs de la commune et nous leur contestons le caractère de droits naturels.

Quant à la distinction du décret du 14 décembre 1789, nous avons montré le peu d'importance qu'il convient d'y attacher et nous croyons que le législateur a voulu simplement accentuer les convenances, l'utilité pratique de la répartition des devoirs des communes envers la chose publique.

Mais ces considérations ne nous empêchent pas de soutenir logiquement que l'Etat doit faire aux communes une part très large dans l'administration. Nous disions plus haut que le caractère des rapports de l'Etat, vis-à-vis des communes s'était beaucoup modifié depuis la constitution des premières municipalités. Au début, en effet, il s'est agi pour l'Etat de faire peser lourdement sur elles le poids de son autorité mal affermie. Mais, peu à peu, la véritable nature des pouvoirs respectifs de l'Etat et de la commune a été dégagée. Lorsque le pouvoir central n'a plus eu à redouter, avec les prétentions d'autonomie municipale, les tentatives de sédition et de révolte, il a pu s'occuper activement d'organiser de son mieux l'administration.

Différents systèmes étaient en présence. On a pensé, non sans raison, que la centralisation avait l'inconvénient de priver de toute initiation à la vie publique un grand nombre de citoyens et qu'il était nécessaire d'y joindre un correctif en plaçant le plus près possible des intéressés, des délégués du pouvoir central que leur double ca-

ractère de représentants de l'Etat et de délégués chargés de veiller aux intérêts des populations rendait particulièrement aptes à concilier les besoins des groupements locaux avec l'intérêt plus général de l'Etat. C'est le système de la déconcentration. Il a le double avantage de permettre à l'Etat d'utiliser les services des corps municipaux qui fournissent gratuitement les auxiliaires les mieux renseignés et de rappeler, au besoin, à ces mêmes agents qu'ils ne sont investis que d'une autorité déléguée, ou, pour nous servir d'une expression allemande, d'un de ces « droits reflets » dont parle Ihering et qui n'ont de raison d'être que leur concordance avec l'intérêt de l'Etat. Il faut donc décharger l'Etat le plus possible au profit de la commune. Mais il faut aussi que celle-ci sache bien qu'elle ne fait que la besogne de l'Etat et qu'elle doit lui en rendre compte.

C'est cette théorie qui s'est dégagée du mouvement d'idées qui s'est produit pendant ce siècle. Nous allons voir par un exposé historique rapide que, malgré l'expression de pouvoir propre qui fut un mot malheureux échappé de la plume du rédacteur du décret de 1789, la préoccupation constante du législateur a été d'établir que les attributions de police exercées par les communes ne font pas obstacle au droit qu'a l'Etat de les ressaisir, au besoin, ou, tout au moins, d'en contrôler constamment la régulière application.

B) Historique des rapports des municipalités et du pouvoir central, en matière de police, depuis le décret du 14 décembre 1789 jusqu'à la loi du 5 avril 1884 : préoccupation constante du pouvoir central de retenir certains pouvoirs de police ou de contrôler les autorités qui en sont chargées.

A l'appui de la thèse que nous venons d'énoncer d'après laquelle la commune n'a pas de pouvoir propre, nous ferons remarquer qu'à toute époque, aussi bien sous la monarchie absolue que sous la monarchie tempérée, ou sous les différents régimes que la France a successivement expérimentés depuis 1789, les représentants de l'Etat se sont crus autorisés à fixer à la commune la limite de ses attributions comme la limite de son territoire.

En matière de police, si la distinction de la police générale et de la police locale est apparue de bonne heure, il importe d'observer que le pouvoir central, tout en laissant aux localités le soin de pourvoir elles-mêmes à leur sécurité, s'est toujours réservé, vis-à-vis d'elles, un droit de contrôle et de surveillance. Ce qui démontre bien le caractère de délégation des attributions exercées par les groupements municipaux.

Nous n'étudierons pas les rapports des municipalités avec le pouvoir central sous l'ancien régime. Car il est

hors de doute que l'indépendance des communes était, à cette époque, bien moindre que celle qui résulta pour elles de la situation où les plaça la Révolution. Avant 1789, en effet, la police générale n'était confiée qu'aux officiers ou gens du roi. C'était le Parlement qui avait ce qu'on appelait la Grande Police. Les officiers municipaux ne participaient qu'à l'exercice de la police locale, de cette surveillance qui intéressait l'ordre, la paix et la sûreté des villes. Mais, sauf quelques exceptions qui tenaient aux privilèges, les fonctions de police des anciens magistrats municipaux avaient bien moins d'importance et d'étendue que celle des municipalités de nos jours. Les maires font aujourd'hui ou rappellent les réglements particuliers qui n'émanaient autrefois que des sénéchaussées, des bailliages ou des lieutenants généraux de police, ou même des justices seigneuriales. Ils ont la police réglementaire de la petite voirie dont la partie essentielle, le droit d'alignement, appartenait aux trésoriers des finances. Ce sont aussi les corps municipaux qui règlent aujourd'hui la police des vendanges, de la dépaissance communale, du parcours, de la vaine pâture, et, quant à la juridiction, celle que les maires et les adjoints exercent aujourd'hui, en remplacement des commissaires de police, peut être considérée comme l'équivalent de ce qui n'était jadis qu'un privilège pour le plus petit nombre des communautés d'habitants.

La police municipale, sous l'ancien régime, se trou-

vait donc soumise à des règles plus sévères que depuis 1789.

Et pourtant, tous les Gouvernements qui se sont succédé en France depuis la Révolution ont eu pour objectif de maintenir la police municipale sous la dépendance du pouvoir central. Il suffit pour s'en convaincre, de jeter un coup d'œil sur les décrets et les lois qui ont régi la matière, depuis 1789.

La décret du 14 décembre 1789 concédait bien aux communes un droit de police municipale. Mais nous avons vu qu'il les plaçait, à cet égard, « sous la surveil-« lance et l'inspection des Assemblées administratives « des districts et des départements ». Sous cette surveillance et cette inspection, il confiait au pouvoir municipal le soin de « faire jouir les habitants des avantages d'une « bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, « de la sûreté et de la tranquillité dans les rues, lieux et « édifices publics ».

Mais la part attribuée aux municipalités dans l'exercice de la police se trouvait singulièrement réduite par celle que le décret du 22 décembre de la même année attribuait aux Assemblées administratives des départements. D'après l'art. 2 de la section III de ce décret les administrations de départements étaient chargées, « sous « l'autorité et l'inspection du roi, de toutes les parties de « l'administration générale du royaume, notamment de « celles qui étaient relatives :

« 1° A la police des mendiants et des vagabonds.

. . . .

« 9° Au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques.

Les administrations de départements détenaient, en somme, effectivement, tous les pouvoirs de la police générale, administrative et judiciaire. Il en était de même de la police municipale. Car le pouvoir des communes n'était que nominal : elles manquaient d'agents pour exercer les droits dont elles étaient investies. Il avait fallu que le décret du 14 décembre 1789 leur accordât la faculté de requérir pour l'exercice de leurs fonctions, les gardes nationales et autres forces publiques, qui étaient placées sous la dépendance des assemblées administratives.

Le décret des 16-24 août 1790, sur l'organisation judiciaire, précise les objets sur lesquels doivent s'exercer les attributions des municipalités en matière de police. La liste de ces objets figure à l'art. 3 du titre XI. Elle comprend : « tout ce qui intéresse la sûreté et la commo-
« dité du passage dans les rues, places et voies publi-
« ques; le nettoiement, l'illumination, l'enlèvement des
« encombrements, la démolition ou la réparation des
« édifices menaçant ruine, l'interdiction de rien exposer
« aux fenêtres ou autres parties des bâtiments qui puisse
« nuire par sa chute et celle de rien jeter qui puisse
« blesser ou endommager les passants, ou causer des
« exhalaisons nuisibles ; le soin de réprimer et punir les
« délits contre la tranquillité publique, tels que les rixes
« et disputes accompagnées d'ameutements dans les

« rues, le tumulte excité dans les lieux d'assemblée pu-
« blique, les bruits et attroupements nocturnes qui trou-
« blent le repos des citoyens, le maintien du bon ordre
« dans les endroits où il se fait de grands rassemble-
« ments d'hommes, tels que foires, marchés, réjouis-
« sances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, ca-
« fés, églises et autres lieux publics, l'inspection sur la
« fidélité des denrées qui se vendent au poids, à l'aune
« ou à la mesure et sur la salubrité des comestibles expo-
« posés en vente publique ; le soin de prévenir par les
« précautions convenables et celui de faire cesser, par la
« distribution des secours nécessaires, les accidents et les
« fléaux calamiteux, tels que les incendies, les épidémies,
« les épizooties ; le soin d'obvier ou de remédier aux évé-
« nements fâcheux qui pourraient être occasionnés par
« les insensés et les furieux laissés en liberté et par la
« divagation des animaux malfaisants et féroces ; le soin
« d'autoriser ou de prohiber les spectacles publics ; enfin
« les officiers municipaux étaient spécialement chargés
« de dissiper les attroupements et émeutes populaires. »

Toutes ces attributions continuent d'être exercées sous la surveillance et l'inspection des « assemblées administratives ». C'est ce qui résulte de l'instruction des 12-20 août 1790, qui semble mettre plus d'une entrave à l'action indépendante des municipalités. C'est ainsi que, réglant l'application de la loi martiale du 21 octobre 1789, qui autorisait les officiers municipaux à requérir la force armée quand l'ordre public était en péril, cette instruction arrête les dispositions suivantes :

« Les directoires doivent veiller à ce que les munici-
« palités remplissent avec exactitude, mais avec discer-
« nement, le devoir important qui leur est imposé, de
« réprimer les attroupements séditieux. Si quelques mu-
« nicipalités usaient indiscrètement de la loi martiale, les
« directoires seraient tenus de les avertir que cette loi est
« un remède extrême que la patrie n'emploie qu'à regret
« contre ses enfants, même coupables, et qu'il faut pour
« en autoriser la publication, que le péril de la tranquil-
« lité publique soit très grave et très urgent. Dans le cas
« contraire, si les officiers municipaux avaient négligé de
« proclamer la loi martiale, lorsque la sûreté publique
« l'exigeait, et si cette négligence avait eu des suites fu-
« nestes, ce serait au directoire de département à exa-
« miner, d'après l'avis du directoire de district, si la
« responsabilité est encourue par les officiers munici-
« paux, et à saisir les tribunaux. »

Le décret des 19-22 juillet 1791 précise, de même, les prérogatives des municipalités en matière de police. Il traite les membres des corps municipaux en véritables fonctionnaires dont il détermine, avec la plus rigoureuse exactitude, les devoirs, en même temps qu'il établit avec le plus grand soin, les limites dans lesquelles devra être renfermée leur action. D'une part, il les oblige à dresser chaque année un état des habitants, avec l'indication de leur fortune, de leurs moyens d'existence, et la désignation des gens sans aveu, des gens suspects et des gens mal intentionnés, ce qu'on ne pouvait établir qu'à la

suite d'une véritable inquisition. D'autre part, il soumet les réglements qu'ils peuvent faire sur les objets les plus directement soumis à leur surveillance « à la réformation « de l'administration du département ». Il est vrai qu'il leur attribue la connaissance et le jugement des contraventions aux réglements de la police municipale. Mais le délinquant n'est soumis au tribunal de police municipale que par décision du juge de paix.

Le tribunal de police, organisé par le décret des 19-22 juillet 1791, se composait de trois membres que les officiers municipaux choisissaient parmi eux ; de cinq membres dans les villes de 60.000 habitants, de neuf membres à Paris. L'art. 32 du titre I de la loi des 19-22 juillet 1791 est ainsi conçu : « Tous ceux qui, dans les villes et « dans les campagnes, auront été arrêtés seront conduits « directement chez un juge de paix, lequel renverra par « devant le commissaire de police ou l'officier municipal « chargé de l'administration de cette partie, lorsque l'af- « faire sera de la compétence de la police municipale. »

La Loi du 29 septembre 1791 imposait aux communes l'obligation d'entretenir des commissaires de police si le corps législatif le jugeait utile. Ces commissaires devaient veiller au maintien et à l'exécution des lois de police municipale et correctionnelle et dresser des procès-verbaux en matière criminelle.

La loi du 6 octobre 1791, concernant les biens et usages ruraux et la police rurale, décide que « la police des « campagnes est spécialement sous la juridiction des

« juges de paix et des officiers municipaux et sous la « surveillance des gardes-champêtres et de la gendarme- « rie nationale ». Il prescrit que les gardes-champêtres seront placés « sous la juridiction des juges de paix et « des officiers municipaux, et qu'ils feront, affirmeront et « déposeront leurs rapports devant le juge de paix de « leur canton ou l'un des assesseurs, ou feront devant « l'un ou l'autre leurs déclarations ».

Il est vrai que c'est le Conseil général de la commune qui nomme et révoque les gardes-champêtres, mais la subordination de ces agents aux juges de paix donne à ces derniers une importance de plus en plus grande dans la police municipale.

Cela ressort d'ailleurs de la loi du 21 octobre 1791 qui s'exprimait ainsi à propos des attributions des juges de paix : « Les fonctions de la police sont délicates. Si les « principes en sont constants, leur application, du moins, « est modifiée par mille circonstances qui échappent à « la prévoyance des lois et ces fonctions ont besoin, pour « s'exercer, d'une sorte de latitude de confiance qui ne « peut se reposer que sur des mandataires infiniment « purs. Les juges de paix élus par le peuple, pour exer- « cer le plus doux et le plus consolant des ministères « politiques, dans un cercle peu étendu dont ils con- « naissent tous les individus et où ils sont connus de « tous, ne semblaient-ils pas désignés pour accumuler « sur leurs personnes tout ce qui peut rendre la police « tranquillisante pour ceux qu'elle protège, respectable

« pour ceux qu'elle surveille et rassurante pour ceux « mêmes qu'elle soumet à son action ? »

La Constitution du 5 fructidor an III, qui subordonne les administrations municipales aux administrations de département, et celles-ci aux ministres et qui, en conséquence, accorde aux ministres le droit d'annuler les actes des administrations de département et à celles-ci le droit d'annuler les actes des administrations municipales, marque la mesure de l'indépendance relative dont les communes avaient joui jusqu'alors. Déjà le Décret du 20 messidor an III, qui admettait l'établissement d'un garde-champêtre dans toutes les communes rurales de la République, faisait faire la nomination de ces agents par l'administration du district qui fixait également leur traitement, et confiait provisoirement aux juges de paix la police rurale.

Le Code des Délits et des Peines du 3 brumaire an IV abroge les dispositions du décret du 19 juillet 1791 relatives à la justice municipale. Son article 596 est ainsi conçu : « En conséquence, tout exercice du pouvoir judi-« ciaire ci-devant attribué aux municipalités pour la « punition des délits de police municipale, leur est inter-« dit pour l'avenir. »

La loi du 28 pluviôse an VIII remet la police municipale aux maires et aux adjoints qui sont nommés et révoqués par les Préfets.

A Paris, où chaque arrondissement était pourvu, d'après la loi de pluviôse, d'un maire et de deux ad-

joints l'arrêté du 12 messidor an VIII confiait la police municipale ainsi que la police administrative et judiciaire à un Préfet de Police, mais c'était à la ville qu'incombait la charge des frais de police.

La législation de l'an VIII marque une date importante dans l'histoire des rapports des communes et du pouvoir central, en matière de police. Elle atteint, en effet, le maximum de centralisation possible de la police municipale. Le Ministère de la Police change de caractère. Créé sous le Directoire par la loi du 12 nivôse an IV « pour « centraliser l'action de la police en établissant une « surveillance rigoureuse qui déconcertât les factions et « déjouât les complots liberticides », il se trouva investi des attributions de la police municipale par l'arrêté du 5 brumaire an XI qui plaçait les commissaires dans une étroite dépendance vis-à-vis de lui.

Le Gouvernement de Juillet, malgré ses tendances libérales, ne dissimulait pas que le rôle du maire en matière de police est uniquement celui d'un agent du pouvoir central. L'art. 10 de la loi du 18 juillet 1837 est, en effet, ainsi conçu : « Le maire est chargé, sous la surveillance « de l'administration supérieure :

« 1° De la police municipale, de la police rurale, de la « voirie municipale et de pourvoir à l'exécution des actes « de l'autorité supérieure qui y sont relatifs ».

Sous l'Empire, le décret du 28 mars 1852, qui créait des commissaires de police cantonaux, et le décret du 25 mars 1852 qui donnait au Préfet la nomination du garde-

champêtre, dépouillaient les maires de toute autorité efficace.

La loi du 5 mai 1855 attribuait aux Préfets, dans les communes chefs-lieux de département dont la population excédait 40.000 habitants, les pouvoirs conférés au Préfet de police par l'arrêté de l'an VIII. Les maires de ces communes restaient cependant chargés de certains objets de police municipale, sous la surveillance des Préfets.

La loi du 24 juillet 1867 restreint encore les attributions des maires en matière de police. Les gardes-champêtres sont chargés de rechercher, chacun dans le territoire pour lequel il est assermenté, les contraventions aux règlements de police municipale et dressent les procès-verbaux constatant ces contraventions. L'article 50 de la loi de 1855 est abrogé ; mais, dans les villes chefs-lieux de département ayant plus de 40.000 habitants, l'organisation du personnel chargé des services de la police est réglée sur l'avis du Conseil municipal, par un décret impérial, le Conseil d'Etat entendu. Les inspecteurs de police, les brigadiers, sous-brigadiers et agents de police sont nommés par le Préfet sur la présentation du maire nommé lui-même par l'Empereur. Dans le cas où un Conseil municipal n'allouerait pas les fonds exigés par la dépense, ou n'allouerait qu'une somme suffisante, l'allocation nécessaire serait inscrite au budget par décret impérial, le Conseil d'Etat entendu.

Telle était la législation en vigueur avant la loi de 1884.

L'exposé que nous venons de faire brièvement serait incomplet et peu compréhensible si nous ne retracions rapidement le mode de recrutement des maires durant cette période. Car c'est généralement pour contrebalancer la puissance du maire issu de l'élection que le Gouvernement s'est vu dans la nécessité de ressaisir les attributions de police municipale.

Sous l'Assemblée Constituante, toutes les autorités communales étaient soumises à l'élection.

La Constitution de l'an III maintint le principe électif.

Sous la loi du 28 pluviôse an VIII, les maires et les adjoints étaient nommés par le chef de l'Etat ou le préfet, suivant l'importance des communes. Ils pouvaient être pris en dehors du Conseil municipal.

En 1831, le pouvoir exécutif les choisit parmi les membres du Conseil municipal.

Après 1848, ils sont élus par les Conseils municipaux.

La loi de 1855 revint au système de la loi de l'an VIII. Mais une loi du 22 juillet 1870 obligea le pouvoir exécutif à choisir les maires et les adjoints parmi les membres du Conseil municipal.

La loi du 14 avril 1871 confiait aux Conseils municipaux la nomination des maires et des adjoints en réservant cette nomination au chef du pouvoir exécutif dans les chefs-lieux de département et d'arrondissement et dans les villes de plus de 20.000 habitants.

En 1874, on était revenu au système de la loi de 1855.

En 1876, on y substitua celui de la loi de 1871.

La loi du 28 mars 1882 décida que, dans toutes les communes (sauf à Paris), le maire et les adjoints seraient nommés par le Conseil municipal.

Cet historique permet de voir comment le législateur, se refusant à reconnaître l'existence d'un pouvoir municipal propre, a, au contraire, constamment affirmé, au cours de ce siècle, son droit d'intervenir dans la police municipale au même titre que dans la police générale. S'il a persévéré dans cette attitude, c'est que les conseils de l'expérience lui en ont démontré la nécessité en le dissuadant d'abandonner en propre à des groupements locaux, rivaux éventuels de l'Etat, des pouvoirs de police qui nécessitent souvent l'intervention de la force publique.

C) Législation actuelle : Loi du 5 avril 1884. Situation du maire vis-à-vis du Gouvernement.

Pour fixer d'une façon précise les rapports du maire et du pouvoir central, depuis la loi du 5 avril 1884, il est nécessaire d'esquisser à grands traits la physionomie du maire dans la multiplicité de ses attributions.

Le maire est un personnage essentiellement complexe. On a pu le comparer, assez irrévérencieusement d'ailleurs, au maître Jacques de Molière qu'il rappelle par la variété des aspects sous lesquels il apparaît. Chargé des intérêts de l'Etat et de ceux de la commune, nous le voyons tout à la fois fonctionnaire public, bénéficiant autrefois de la garantie de l'article 75 de la Constitution de l'an VIII, officier public, chargé de dresser des actes authentiques, magistrat de l'ordre administratif, veillant à l'accomplissement des lois de police administrative, officier de police judiciaire, recherchant les crimes et les délits, magistrat de l'ordre judiciaire, remplissant le rôle de ministère public auprès du tribunal de simple police, administrateur des affaires de la commune, passant des baux, souscrivant des marchés, acceptant des dons et des legs, estant en justice, enfin délégué de l'Etat chargé d'assurer différents services d'intérêt public.

La diversité de situations que crée cette multiplicité de fonctions nécessite des distinctions souvent très subtiles relativement à la responsabilité du maire et aux autorités chargées de le surveiller. C'est ainsi que, comme officier de l'état civil, il peut être responsable de son erreur ou de sa faute légère. Comme fonctionnaire, il ne l'est que de sa faute lourde, et, comme magistrat, de son dol ou de sa fraude seulement. Tantôt il se trouve placé sous la surveillance ou sous l'autorité du préfet, tantôt il est placé sous les ordres du procureur général. Tantôt il agit sous le contrôle du Conseil municipal et la surveillance de l'administration supérieure, tantôt sous cette seule surveillance, tantôt sous l'autorité de l'administration supérieure.

Le maire se trouve donc investi d'attributions nombreuses, souvent très différentes et parfois fort difficiles à concilier. Cela tient au dualisme des intérêts qui lui sont confiés, comme représentant de la commune et comme agent de l'Etat. Le choix qui a été fait de sa personne pour servir de délégué du pouvoir central dans la commune se justifie par la connaissance qu'il a tout naturellement des hommes et des choses dans le commerce desquels il vit journellement.

Sans discuter ici la question de savoir si les fonctions qu'il remplit comme représentant de la commune priment ou non celles dont il est chargé comme agent de l'Etat, il faut reconnaître que l'Etat est toujours en cause quand il s'agit des intérêts communaux. Aussi a-t-il besoin de

trouver dans ce maire qui lui sert tout à la fois d'administrateur, de magistrat et d'agent d'information, un fonctionnaire souple et fidèle, incapable d'insubordination ou de résistance.

Actuellement, le maire est élu par ses collègues du Conseil municipal issus du suffrage universel, et sans critiquer ici ce procédé de nomination, on peut remarquer qu'il nécessite de la part du Gouvernement une surveillance beaucoup plus active et une intervention beaucoup plus étroite que lorsque le maire, nommé par l'Etat et assimilé à tous les fonctionnaires, n'avait aucune raison de se présenter vis-à-vis du pouvoir central avec les prétentions d'un rival et les exigences d'un adversaire parfois heureux.

On comprend que, dans ces conditions la loi ait dû armer l'autorité supérieure de pouvoirs suffisants pour réprimer les tentatives de résistance des magistrats municipaux. D'après la loi nouvelle, le préfet peut prononcer contre le maire et les adjoints une suspension d'un mois que le ministre de l'Intérieur peut porter à trois mois. Quant à la révocation de ces mêmes agents, elle peut être prononcée par décret rendu sur la proposition du ministre de l'Intérieur.

Mais des mesures personnelles sont toujours difficiles à prendre, et le Gouvernement pourrait hésiter souvent à suspendre un maire de ses fonctions pour sanctionner une négligence ou même une faute volontaire. Aussi la loi a-t-elle sagement agi en ménageant au pouvoir central

un droit de contrôle très réel sur les actes mêmes du magistrat municipal. Indépendamment des prescriptions des articles 93, 98 et 99, relatifs aux pouvoirs de police des maires, que nous examinons plus loin, la loi nouvelle a maintenu, sous l'article 85, le droit du préfet de se substituer au maire pour procéder par lui-même ou par un délégué spécial aux actes formellement prescrits au maire par la loi, et elle a compris parmi les dépenses obligatoires du budget communal les dépenses provenant de l'exécution de ces mesures (art. 152). On se rendra compte de la portée de cette disposition en songeant qu'elle s'applique toutes les fois qu'il s'agit d' « un acte formel précisément exigé par la loi » (Vivien). Ce qui ne permet pas de distinguer entre les actes pour lesquels le maire est soumis à l'autorité de l'administration supérieure (art. 92) et ceux pour lesquels il n'est soumis qu'à sa surveillance (art. 90 et 91). L'intervention du préfet s'étend donc aux actes qui ont pour objet la représentation de la personnalité civile de la commune. Le préfet peut, en somme, accomplir un acte de gestion de la fortune communale, un acte contractuel ou de procédure au nom de la commune, aussi bien qu'il peut réaliser à la place du maire un acte administratif proprement dit, et faire par arrêté préfectoral ce qu'un arrêté municipal, individuel et spécial, aurait dû faire. Si, en effet, le maire se refuse à exécuter une délibération du Conseil municipal, il refuse par là même d'accomplir un acte formellement exigé par la loi, puisque l'art. 70 de la loi du 5 avril 1884 charge le

maire d'exécuter les décisions du Conseil municipal. On a pu, sans doute représenter cette ingérence du préfet comme une disposition protectrice des libertés municipales consacrées par la loi. Il n'en reste pas moins vrai qu'elle constitue une atteinte sérieuse à l'indépendance du magistrat municipal.

Si l'on y joint l'obligation du maire de soumettre ses arrêtés à l'autorité préfectorale qui peut les annuler ou les suspendre, et l'attribution éventuelle de la police municipale au préfet, en cas de négligence du maire, on conclut qu'il n'est pas un acte du maire que la loi nouvelle ne soumette au contrôle du Gouvernement.

C'est d'ailleurs ce que nous allons examiner pour la police municipale, le seul domaine réservé du maire, avant la loi de 1884.

a). Pouvoir réglementaire du maire.

α). Conditions dans lesquelles il l'exerce.

Le maire exerce ses attributions de police soit au moyen d'arrêtés généraux ayant le caractère réglementaire, soit au moyen d'arrêtés spéciaux et individuels. Dans l'un et l'autre cas, il intervient comme détenteur de la puissance publique.

C'est à sa qualité d'administrateur qu'il doit cette fa-

culté de faire des règlements qui est inhérente au pouvoir exécutif. Comme le disait Portalis, dans son discours préliminaire du Code civil, « c'est aux lois à régler dans « chaque matière les règles fondamentales et à détermi- « ner les formes essentielles. Les détails d'exécution, les « précautions provisoires ou accidentelles, les objets ins- « tantanés ou variables, en un mot, toutes les choses qui « sollicitent bien plus la surveillance de l'autorité qui « administre que l'intervention de la puissance qui ins- « titue ou qui crée, sont du ressort des règlements ».

Il est naturel, en effet, que la loi s'en tienne à des prescriptions générales et laisse aux autorités locales, chargées de l'administration, le soin d'adapter les dispositions légales aux besoins variables des différentes contrées. C'est, d'ailleurs, une pratique qui s'impose. On la retrouve à l'étranger comme en France, et le mécanisme de la « local option » imaginé en Angleterre et aux États-Unis pour subordonner l'application d'une disposition légale précise à un referendum local n'a pas d'autre but. La loi n'est pas assez souple pour pouvoir régler utilement certaines mesures locales, et c'est le motif qui l'a décidée à se reposer de ce soin sur les administrateurs dispersés sur les différents points du territoire.

Ceux qui se trouvent ainsi investis du pouvoir réglementaire sont : d'abord, le Président de la République que la Constitution charge de veiller à l'exécution des lois et qui prend, à cet effet, des mesures générales pour le pays tout entier, puis, le préfet qui est investi des mêmes

attributions dans les limites de son département et, enfin, le maire, chargé de la même mission dans sa commune. Cette hiérarchie limite, en outre, les pouvoirs du préfet par ceux du Président de la République et ceux du maire par ceux du préfet.

Si le règlement est ainsi l'expression respectueuse, la traduction rigoureusement exacte de l'esprit de la loi, on comprend qu'il constitue vraiment une sorte de législation secondaire : ce qui permet d'expliquer bien des caractères du règlement qui, sans cela, seraient difficiles à justifier.

Examinons maintenant les conditions dans lesquelles le maire exerce ce pouvoir réglementaire en matière de police. Nous verrons en même temps à quelles conditions sont soumis ses arrêtés individuels.

1° Conditions de forme.

Aucune forme particulière n'est prescrite pour la rédaction des arrêtés de police. La référence des lois n'est pas exigée. On reconnait seulement que l'arrêté doit porter la signature du maire ou de l'adjoint délégué, et mentionner la date qui permet de vérifier si le signataire était en activité de service.

Une autre condition résulte de l'art. 96 aux termes duquel « les arrêtés du maire ne sont obligatoires qu'après « avoir été portés à la connaissance des intéressés, par « voie de publications et d'affiches, toutes les fois qu'ils « contiennent des dispositions générales et, dans les au- « res cas, par voie de notification individuelle ».

Les arrêtés municipaux ne sont donc obligatoires que lorsqu'ils ont été portés à la connaissance des intéressés. S'il s'agit d'un arrêté réglementaire, ses dispositions doivent être publiées par voie d'affiches indépendamment de la faculté laissée aux communes de recourir, subsidiairement, à d'autres procédés de publication, tels que la proclamation à son de caisse. Si l'arrêté est spécial à une ou plusieurs personnes, il doit leur être notifié individuellement. Mais une notification verbale est insuffisante (Cass. crim., 10 mars 1893).

« La publication est constatée par une déclaration cer-
« tifiée par le maire. La notification est établie par le ré-
« cépissé de la partie intéressée ou, à son défaut, par
« l'original de la notification conservé dans les archives
« de la mairie. Les arrêtés, actes de publication et de
« notification sont inscrits à leur date sur le registre de
« la mairie. »

Le non-accomplissement de ces formalités prescrites par l'art. 96 n'aurait pas pour effet d'enlever aux arrêtés municipaux leur caractère exécutoire. Car ces mesures n'ont pour but que d'assurer la conservation des documents administratifs (Circ. Int., 15 mai 1884 ; Cass. crim. 17 novembre 1893).

2° *Conditions de fond.*

La nature du pouvoir réglementaire du maire subordonne la validité de l'arrêté municipal à la condition de

ne s'appliquer qu'aux objets dont la réglementation a été confiée par la loi à l'autorité municipale.

C'est l'article 97 de la loi de 1884 qui, reproduisant à peu près l'article 50 du décret du 14 décembre 1789, essaie de déterminer le domaine de la police municipale après l'avoir caractérisé en indiquant son objet :

« La police municipale a pour objet d'assurer le bon « ordre, la sûreté et la salubrité publiques.

« Elle comprend notamment :

« 1° Tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du « passage dans les rues, quais, places et voies publiques, « ce qui comprend le nettoiement, l'éclairage, l'enlève- « ment des encombrements, la démolition ou la répara- « tion des édifices menaçant ruine, l'interdiction de rien « exposer aux fenêtres ou aux autres parties des édifices « qui puisse nuire par sa chute, ou celle de rien jeter qui « puisse endommager les passants ou causer des exha- « laisons nuisibles ;

« 2° Le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité « publique, telles que les rixes et disputes accompagnées « d'ameutement dans les rues, le tumulte excité dans les « lieux d'assemblée publique, les attroupements, les « bruits et rassemblements nocturnes qui troublent le « repos des habitants et tous actes de nature à compro- « mettre la tranquillité publique ;

« 3° Le maintien du bon ordre dans les endroits où il « se fait de grands rassemblements d'hommes tels que les « foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques,

« spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics ;

« 4° Le mode de transport des personnes décédées, « les inhumations et exhumations, le maintien du bon « ordre et de la décence dans les cimetières, sans qu'il « soit permis d'établir des distinctions ou des pres- « criptions particulières à raison des croyances ou du « culte du défunt ou des circonstances qui ont accompa- « gné sa mort ;

« 5° L'inspection sur la fidélité du débit des denrées « qui se vendent au poids ou à la mesure, et sur la salu- « brité des comestibles exposés en vente ;

« 6° Le soin de prévenir, par des précautions convena- « bles, et celui de faire cesser, par la distribution de se- « cours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux, « tels que les incendies, les inondations, les maladies épi- « démiques ou contagieuses, les épizooties, en provoquant « s'il y a lieu, l'intervention de l'administration supé- « rieure ;

« 7° Le soin de prendre provisoirement les mesures « nécessaires contre les aliénés dont l'état pourrait com- « promettre la morale publique, la sécurité des person- « nes ou la conservation des propriétés ;

« 8° Le soin d'obvier ou de remédier aux événements « fâcheux qui pourraient être occasionnés par la divaga- « tion des animaux féroces ou malfaisants. »

Indépendamment de l'article 97, l'art. 90 § 9, charge le maire, « sous le contrôle du Conseil municipal et la sur- « veillance de l'administration supérieure :

« de prendre, de concert avec les propriétaires ou les dé-
« tenteurs du droit de chasse, dans les buissons, bois et
« forêts, toutes les mesures nécessaires à la destruction
« des animaux nuisibles désignés dans l'arrêté du Préfet
« pris en vertu de l'art. 9 de la loi du 3 mai 1844 ;
« de faire, pendant le temps de neige, à défaut des dé-
« tenteurs du droit de chasse, à ce dûment invités, dé-
« tourner les loups et sangliers réunis sur le territoire ; de
« requérir, à l'effet de les détruire, les habitants avec ar-
« mes et chiens propres à la chasse de ces animaux. »

Ces deux paragraphes auraient mieux trouvé leur place, ainsi que l'a fait remarquer M. Tenaille-Saligny au Sénat, à l'article qui traite des attributions de police du maire.

L'article 91 mentionne la police rurale sans qu'aucun autre article prenne le soin d'en déterminer le domaine dont les principales limites ont été fixées par le Code rural (Loi des 28 septembre-6 octobre 1791), modifié en 1889.

Telles sont, dans la loi de 1884, les dispositions relatives aux attributions de police des maires. Commenter ces différents articles ce serait rédiger un code complet de police municipale, travail qui ne rentre pas dans le cadre de cette étude. Il nous suffit de les avoir reproduits. Il appartient, en effet, aux tribunaux d'apprécier la légalité des arrêtés réglementaires, en examinant s'ils se renferment dans les limites qui leur sont tracées par la loi.

En se maintenant dans ces limites, le maire peut prescrire toutes les mesures qui lui paraissent nécessaires, à

la condition de ne violer aucune loi et de respecter les principes du droit public, c'est-à-dire la liberté individuelle, la liberté religieuse, la liberté du commerce et de l'industrie, l'égalité civile et la propriété. Est illégal, par conséquent, « l'arrêté municipal portant que les ouvriers « de l'un ou l'autre sexe qui voudront se fixer dans la « commune ou s'y mettre en service, en qualité d'ouvriers « ou de domestiques, devront se présenter à la mairie « pour y déposer leurs papiers et recevoir en échange « une carte de sûreté. » (Cass. crim., 1er mai 1863). Est également illégal, « l'arrêté prescrivant à tout brocanteur « d'avoir un registre pour y inscrire les objets qu'il aura « achetés ». (Cass. crim. 5 juillet 1860).

Non seulement le maire ne doit pas excéder ses pouvoirs en réglementant des objets étrangers à ses attributions ou en contrevenant à la loi, mais la jurisprudence admet, en outre, qu'il ne doit pas opérer de détournements de pouvoir, c'est-à-dire exercer son autorité dans un autre but que celui de l'utilité générale, en la mettant, par exemple, au service des intérêts d'un particulier ou même des intérêts privés de la commune. C'est ainsi qu'il n'ap- « partient pas au maire de faire fermer, par mesure de « de police, un kiosque concédé par la commune pour la « vente des journaux, à raison de l'inexécution des clau- « ses du cahier des charges. » (Cass. crim., 21 décembre 1877).

L'arrêté du maire doit enfin s'appliquer sans distinction à tous les habitants de la commune. L'acte régle-

mentaire, comme la loi, est général. Il ne dispose ni pour des individus déterminés, ni pour un cas spécial. Il s'applique à tous sans distinction. Le maire ne peut dispenser personne ni lui-même de son exécution. (Cass. crim. 23 janvier 1875).

Ainsi, les dispositions de la loi de 1884 subordonnent l'exécution des arrêtés municipaux à la condition d'avoir été portés à la connaissance des intéressés. Les autres règles que nous avons retracées tiennent à la nature juridique de l'acte réglementaire et constituent également des conditions de validité pour les arrêtés municipaux. Mais ces différentes restrictions apportées au pouvoir du maire sont indépendantes de l'autorité gouvernementale. Nous allons voir maintenant que celle-ci peut intervenir en exerçant tantôt un droit de veto, tantôt un véritable droit d'initiative.

A. — Veto du préfet.

L'art. 95 de la loi de 1884 est ainsi conçu : « Les arrêtés pris par le maire sont immédiatement adressés « au sous-préfet, ou, dans l'arrondissement du chef-lieu « du département, au préfet.

« Le préfet peut les annuler ou en suspendre l'exécution.

« Ceux de ces arrêtés qui portent règlement permanent « ne sont exécutoires qu'un mois après la remise de « l'ampliation constatée par les récépissés délivrés par « le sous-préfet ou le préfet.

« Néanmoins, en cas d'urgence, le préfet peut en au-
« toriser l'exécution immédiate ».

Ainsi, tous les arrêtés pris par le maire doivent être immédiatement adressés au sous-préfet qui en délivre récépissé et les transmet au préfet qui peut les annuler ou en suspendre l'exécution. Le récépissé, qui équivaut à un accusé de réception, permet au maire d'exécuter aussitôt l'arrêté individuel ou le règlement général temporaire communiqués à la sous-préfecture, et, comme ce récépissé n'intervient que comme preuve du dépôt, il ne saurait dépendre du sous-préfet, en en retardant la remise, qui doit être immédiate, de retarder le moment de l'exécution de l'arrêté municipal individuel ou portant règlement temporaire.

Quant aux règlements permanents, ils ne sont exécutoires qu'un mois après l'avis communiqué à la sous-préfecture, sous réserve de la faculté laissée au préfet d'autoriser l'exécution immédiate, en cas d'urgence. Cette restriction est une heureuse innovation de la loi de 1884. Sous l'empire de la législation de 1837, et malgré une circulaire du Ministère de l'Intérieur du 1er juillet 1840, la Cour de cassation avait toujours considéré le délai d'un mois comme établi dans l'intérêt des tiers pour permettre au préfet d'examiner la légalité ou l'opportunité de l'arrêté (Cass., 15 novembre 1860, 12 mars 1868). Cette interprétation fâcheuse présentait des inconvénients très graves, en empêchant l'exécution immédiate de mesures relatives à des prescriptions d'hygiène, en cas d'épidémie,

par exemple, ou encore à des précautions à prendre contre les chiens errants, aussitôt la rage déclarée. Aujourd'hui, le préfet apprécie l'opportunité de la mesure, et il lui est loisible d'autoriser l'exécution immédiate d'un règlement permanent.

Cette particularité des règlements permanents oblige à les définir d'une façon précise. Malheureusement, rien n'est plus relatif que la notion de provisoire ou de temporaire. D'après M. Morgand, les arrêtés temporaires sont destinés à parer à des nécessités du moment. Cette définition manque peut-être de précision, car les nécessités du moment peuvent se prolonger et devenir des nécessités de tout instant. Pour M. Ducrocq, les arrêtés portant règlement temporaire sont pris en vue de circonstances transitoires dont la cessation abroge virtuellement le règlement. Mais, si l'on peut comprendre dans cette définition les arrêtés fixant le ban des vendanges et les autres bans de récolte, il semble difficile d'y faire rentrer les arrêtés fixant la taxe du pain, comme le fait la Cour de cassation (Cass. crim., 21 et 29 novembre 1867). On comprendra, au contraire, dans les règlements permanents, les arrêtés sur la tenue des foires et des marchés et sur la police des lieux publics. D'après un arrêt du Conseil d'Etat du 7 décembre 1889, il faut entendre par arrêtés permanents ceux qui sont généraux dans leur objet et indéterminés quant à leur durée et quant aux lieux auxquels ils s'appliquent.

L'exécution des arrêtés municipaux ne peut donc ja-

mais avoir lieu avant la communication de ces arrêtés à la sous-préfecture.

Le préfet peut les annuler ou en suspendre l'exécution; mais il n'a ni à les approuver ni à les modifier. Examinons ces deux derniers points :

a) En règle générale, les préfets ne doivent pas apposer sur les arrêtés des maires un visa approbatif que la loi n'exige pas d'eux et qui pourrait les gêner plus tard dans l'exercice du droit d'annulation dont ils sont investis, en ce qu'ils sembleraient alors se mettre en contradiction avec l'approbation d'abord exprimée. Toutefois, il est des circonstances dans lesquelles une approbation du préfet peut donner plus de force morale aux arrêtés du maire, en témoignant de l'approbation et du concours de l'autorité supérieure, et, comme aucune disposition de loi ne s'oppose à ce que les préfets donnent une telle approbation, si elle leur est demandée, il n'y a pas d'empêchement à ce qu'ils la donnent, même spontanément, lorsque l'intérêt public leur paraît l'exiger (Circulaire Int. 1er juillet 1840).

b) La même circulaire, commentant l'art. 11 de la loi de 1837 (art. 95 de la loi de 1884), développe la pensée du législateur qui a donné au préfet le droit d'annuler ou de suspendre les arrêtés municipaux, sans lui conférer celui de les modifier. On a pensé que le droit d'annulation suffisait à l'intérêt public et que le concert qui doit exister entre les maires et le préfet donnait toujours la certitude de voir disparaître des arrêtés municipaux les dispo-

sitions qui pourraient apporter à leur exécution un empêchement absolu. En effet, pendant le délai d'examen d'un arrêté portant règlement permanent, le préfet doit signaler au maire les dispositions de cet acte qui, se trouvant en opposition avec la législation ou l'intérêt public, feraient obstacle à ce que force exécutoire y fût laissée ; il peut indiquer au maire quelles modifications, quelles suppressions devraient y être faites. Il n'est pas douteux que ces avertissements auront presque toujours pour résultat d'amener le maire à modifier son premier travail. S'il en était autrement, le préfet n'aurait qu'à exercer son droit d'annulation.

L'interdiction faite au préfet de modifier les arrêtés municipaux a pour conséquence logique l'impossibilité pour lui de pratiquer des annulations partielles. Un arrêté municipal forme un tout dont l'ensemble est assuré par les différentes parties, et si on en supprimait quelques passages, on arriverait facilement à en modifier complètement l'esprit et la portée.

Il est maintenant facile de déterminer le pouvoir du préfet. Il peut annuler ou suspendre les arrêtés municipaux, mais dans leur intégralité seulement. Ce pouvoir d'annulation ou de suspension peut s'exercer à tout moment, même après l'expiration du délai d'un mois pour les arrêtés portant règlement permanent, même après une approbation expresse du préfet. Celui-ci ne saurait, en effet, renoncer à un droit qui lui est conféré par la loi, dans l'intérêt général. La circulaire du 1er juillet 1840

est très affirmative à cet égard. « Pendant le délai d'un « mois, le maire ne pourrait, sans contrevenir à la loi, « mettre son arrêté à exécution. Mais, de ce que les ar- « rêtés portant règlement permanent sont soumis ainsi « à un examen plus prolongé que les autres, ils n'en res- « tent pas moins sous l'empire de la disposition générale « contenue dans le § 3 de l'article 11 de la loi, qui dit : « Le préfet peut les annuler ou en suspendre l'exécution ». « Cette disposition est faite en termes absolus ; elle s'ap- « plique, par sa généralité, aux arrêtés portant règlement « permanent comme aux autres. Si donc le délai d'un « mois ne suffit pas au préfet pour bien apprécier la lé- « galité ou l'utilité de l'acte soumis à son contrôle, il « pourrait, avant l'expiration de ce délai, suspendre « l'exécution de cet acte, car la loi n'a apporté aucune « restriction de délai au droit de suspension donné à « l'autorité supérieure. Si le préfet laisse écouler le délai « d'un mois sans avoir notifié au maire l'annulation ou « la suspension de l'arrêté, cet acte devient alors exécu- « toire de plein droit, mais le préfet n'en demeure pas « moins investi du droit absolu que lui donne le § 3 de « l'art. 11 de la loi, d'annuler l'arrêté ou d'en suspendre « l'exécution, à quelque époque que ce soit, et pendant « quelque temps qu'il ait déjà été exécuté ; le préfet ne « serait même pas empêché, dans son droit d'annulation « ou de suspension, par l'approbation qu'il aurait d'abord « donnée à l'arrêté, car il n'a pu se dépouiller, par cette « approbation, du droit absolu et permanent que lui

« donne la loi ; seulement, les faits accomplis sous l'em-
« pire de l'arrêté, pendant qu'il avait une existence lé-
« gale, ne sont pas atteints par l'annulation ou la sus-
« pension de cet acte ».

Telles sont les conditions d'exercice du veto de l'autorité préfectorale. On voit que ce contrôle permet au préfet de paralyser l'action du maire en annulant les arrêtés sans motifs, sinon sans raison. Cet état de choses remonte à la loi de 1837 dont l'art. 11 est à peu près textuellement reproduit dans l'art. 95 de la loi de 1884.

Mais cette dernière loi a apporté de graves innovations par l'extension qu'elle a donnée aux pouvoirs du préfet qui se trouve désormais investi, en certains cas, d'un véritable droit d'initiative, en matière de police municipale.

B. — Droit d'initiative du préfet.

Deux articles de la loi de 1884, l'art. 98 § 4 et l'art. 99, pour lesquels on ne trouve aucun précédent dans les lois antérieures, sont venus autoriser l'intervention du préfet dans le domaine de la police municipale, dans des conditions absolument différentes de celles où cette ingérence était prévue précédemment.

Avant la loi actuelle, l'article 85 seul, relatif à l'exécution par le préfet des actes formellement exigés du maire par la loi, conférait au préfet le droit d'intervenir, en personne ou par un délégué spécial, en cas de négligence du maire. Il avait pour corollaire l'article 152 actuel, conférant au préfet en conseil de préfecture le droit d'ins-

crire d'office au budget communal les dépenses régulièrement autorisées et liquides.

Indépendamment de ces dispositions qu'elle maintient, la loi nouvelle fait une double application de l'article 85 dans l'article 93, relatif à la police des sépultures, par lequel elle charge le sous-préfet de pourvoir d'urgence, à défaut du maire, à ce que toute personne décédée soit ensevelie et inhumée décemment (disposition bien inutile d'ailleurs, puisque l'autorité préfectorale était investie de droits suffisants par l'art. 85), et dans l'article 136 § 20, qui comprend dans les dépenses obligatoires celles qui sont occasionnées par l'application de l'article 85.

Mais le caractère de l'intervention préfectorale devient tout à fait différent dans les deux articles 98 et 99. Car, au lieu d'assurer l'exécution d'actes formellement prescrits par la loi, le préfet pénètre ici dans le domaine du pouvoir discrétionnaire du maire que la loi charge d'assurer le service de la police municipale, tout en lui laissant l'appréciation des mesures qui lui paraîtront opportunes. C'est comme juge de cette opportunité que va intervenir le préfet.

1°) Article 98.

L'article 98, § 4 est ainsi conçu : « Les permissions de « de voirie, à titre précaire ou essentiellement révocable « sur les voies publiques qui sont placées dans les attri- « butions du maire et ayant pour objet, notamment, « l'établissement dans le sol de la voie publique, des

« canalisations destinées au passage ou à la conduite, « soit de l'eau, soit du gaz, peuvent, en cas de refus du « maire non justifié par l'intérêt général, être accordées « par le préfet ».

Il est difficile de voir dans ces dispositions une simple extension du principe de l'article 85, Le caractère de l'intervention préfectorale est, en effet, bien différent dans les deux cas. Ici, le préfet peut concéder. aux lieu et place du maire, sur les dépendances de la voirie communale, des autorisations ou permissions, à titre précaire et révocable, qu'aucun texte de loi n'impose au maire l'obligation d'accorder. Nous sommes donc bien loin de « l'acte précis formellement exigé par la loi ». C'est une innovation très réelle s'appliquant aux arrêtés individuels et spéciaux.

Sous l'empire de la loi de 1837, on reconnaissait au préfet le droit d'accorder des alignements individuels refusés par le maire, en vertu des pouvoirs conférés à l'autorité préfectorale par l'article 85, attendu que la loi du 16 septembre 1807 oblige les maires à délivrer les alignements et permissions de bâtir. Mais le Conseil d'Etat avait jugé que le préfet n'avait pas le droit de se substituer au maire pour délivrer des permissions de voirie à titre précaire ou essentiellement révocable puisqu'aucun texte de loi n'obligeait les maires à les accorder (arr. 10 déc. 1880).

On a pu justifier par d'autres considérations cette distinction établie par la jurisprudence, en remarquant,

avec M. Ducrocq, que les permis d'alignement sont conformes à la destination de la voie publique, tandis, que les permissions de voirie peuvent se trouver en désaccord avec cette destination.

Mais le législateur de 1884 a considéré qu'en matière de permissions de voirie, telles que saillies, devantures, établissement de canalisations, les particuliers n'ayant aucun droit à invoquer, il était regrettable de voir des maires refuser arbitrairement et sans motifs plausibles de semblables permissions qu'ils ne devraient refuser que dans le cas où l'intérêt de la conservation de la voie publique ou de la sécurité de la circulation leur en font un devoir. Ces abus avaient, d'ailleurs, soulevé des réclamations nombreuses. Ils entravaient les irrigations, le drainage, les prises d'eau. Pour y mettre un terme, l'article 98 déclare que, lorsque le refus du maire n'est pas motivé par l'intérêt général, le préfet peut accorder directement l'autorisation refusée.

La pratique soulève quelques difficultés relatives au caractère de précarité de ces permissions de voirie. Le préfet ayant accordé la permission refusée par le maire, celui-ci ne pourra-t-il pas la révoquer immédiatement ?

Tout d'abord, il est bien certain que le préfet, agissant aux lieu et place du maire, a pris, dans l'hypothèse présente un arrêté municipal et non un arrêté préfectoral. Ce qui semble autoriser le maire à révoquer immédiatement cet arrêté qu'il aurait pu prendre lui-même. On peut ajouter, d'ailleurs, qu'il serait souverainement injuste de

priver ainsi tous les maires qui se succèderont dans cette commune, du droit de retirer une autorisation de voirie, sous prétexte qu'elle a été donnée par le préfet. Il importe donc de distinguer. En principe le droit du maire de révoquer les permissions de voirie est absolu. Mais il ne peut s'exercer que dans l'intérêt général, et le même motif qui a décidé le préfet à accorder l'autorisation refusée par le maire, le décidera à user du droit que lui confère l'article 95; c'est-à-dire à annuler les arrêtés que pourra prendre le maire, tant que des faits nouveaux ne seront pas venus modifier les circonstances qui l'avaient décidé à accorder la permission en question.

2°) Article 99.

Le paragraphe 4 de l'article 98 ne s'applique qu'à une situation bien précise et à un cas déterminé : le préfet peut accorder les permissions de voirie refusées par le maire pour des considérations étrangères à l'intérêt général. L'article 99 a une portée beaucoup plus étendue ; il est ainsi conçu :

« Les pouvoirs qui appartiennent au maire, en vertu « de l'article 91, ne font pas obstacle au droit du préfet « de prendre, pour toutes les communes du département « ou plusieurs d'entre elles, et dans tous les cas où il n'y « aurait pas été pourvu par les autorités municipales, « toutes les mesures relatives au maintien de la salubrité, « de la sûreté et de la tranquillité publiques.

« Ce droit ne pourra être exercé par le Préfet, à l'égard

« d'une seule commune, qu'après une mise en demeure « au maire restée sans résultat ».

Cet article diffère profondément de l'esprit des autres dispositions de la loi municipale. Tandis que l'article 95 ne donne au préfet qu'un droit négatif de veto sur les arrêtés du maire, que l'article 85 n'autorise l'ingérence du même fonctionnaire dans le domaine communal que pour l'exécution d'actes précis, formellement prescrits au maire par la loi, et que l'article 98, § 4, ne lui confère que le droit spécial de s'assurer que les permissions de voirie, refusées par le maire, l'ont bien été par la seule considération de l'intérêt général, ce qui limite étroitement le droit d'intervention du préfet en ne lui donnant le droit de prendre que des arrêtés spéciaux et individuels, l'article 99, par la généralité de ses dispositions, délivre au préfet un véritable laisser-passer qui lui permet de pénétrer dans les derniers retranchements du domaine municipal. En cas d'abstention du maire, le préfet pourra, en effet, faire des réglements relatifs au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques, ce qui semble bien répondre à la définition de la police municipale par l'article 97, § 1 : « La police « municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la « la sûreté et la tranquillité publiques ».

On sait que, sous l'empire de la législation de 1837, l'intervention du préfet était limitée aux cas prévus par l'article 85 de la loi actuelle, et ne s'appliquait pas, par conséquent, à la police municipale, car les mesures de

police ne sont pas l'objet de « textes précis formellement « commandés au maire par la loi ». L'article 99 contient donc une innovation très importante, et intéressante au double point de vue des discussions qui se sont élevées en 1884 et des difficultés qui se sont produites dans la pratique. Il est nécessaire d'étudier de très près les péripéties de sa naissance pour pouvoir déterminer sa véritable portée.

Historique.

Dans le discours qu'il fit au Sénat, dans la séance du 4 mars 1884, M. Oudet, qui se montra régulièrement l'adversaire résolu de l'intervention du préfet dans les matières de police municipale, a pu dire avec quelque raison que l'article 99 « né en deuxième lecture, s'était intro« duit à la Chambre nuitamment, en catimini, en rasant « les murs, comme un loup qui pénètre dans une berge« rie pour égorger un troupeau ». Faisant abstraction de l'exagération des métaphores, on doit reconnaître que le projet présenté tout d'abord à la Chambre et voté en première lecture ne contenait pas la moindre allusion à l'article 99. En seconde lecture, on introduisit un article ainsi conçu : « Si le maire refuse ou néglige de prendre « les mesures exigées par une bonne police municipale « ou rurale, le préfet, après une mise en demeure restée « sans résultat, y pourvoit selon les circonstances, soit « par des arrêtés individuels, soit par des règlements « applicables à toutes les communes du département ou

« à plusieurs de ces communes ». Cet article fut voté sans discussion, et l'ensemble de la loi votée par la Chambre fut transmis au Sénat avec cette disposition qui n'avait fait à la Chambre l'objet d'aucun débat.

La Commission nommée par le Sénat pour examiner le projet de loi se montra très divisée sur l'article 99. Beaucoup de ses membres y étaient hostiles. Cependant le rapporteur M. Demôle, s'exprima ainsi dans son rapport : « La Commission a pensé que l'article 99 se justi-
« fie pleinement, d'abord par l'impossibilité absolue en
« fait de fixer exactement la limite de démarcation entre
« la police d'intérêt général et la police municipale pro-
« prement dite, et ensuite par la nouvelle situation d'in-
« dépendance créée au maire par son origine même ».

Mais ces considérations n'arrivèrent pas à convaincre une assemblée qui se piquait d'idées libérales et qui ne voulait pas renoncer à l'œuvre d'autonomie communale qu'elle avait entreprise deux ans auparavant en votant la loi Goblet sur l'élection des maires par les conseillers municipaux issus du suffrage universel.

La Commission voulant se montrer conciliante, substitua au texte voté par la Chambre la rédaction suivante :
« Si le maire refuse ou néglige de prendre des mesures
« de police municipale ou rurale qui rentrent dans ses
« attributions, en vertu de l'article 97, le préfet pourra,
« après une mise en demeure restée sans résultat, y
« pouvoir d'urgence. Le préfet ne pourra, en aucun cas,
« prendre, à défaut du maire, un arrêté portant régle-

« ment permanent ».C'est cette dernière disposition que la Commission prenait comme terrain de conciliation et de transaction. D'après le rapporteur, il n'y a pas urgence dans le cas d'un règlement permanent : on peut donc arriver, en ce cas, à vaincre la résistance du maire, au besoin, le suspendre ou le révoquer, tandis que les arrêtés temporaires présentent généralement un caractère d'urgence qui justifie l'intervention préfectorale.

Dans son discours du 12 février, M. Oudet produisit une vive impression sur le Sénat, en combattant la proposition de la Commission. Il soutint que le nouveau projet était un recul sur la loi de 1837 : « Avec l'article 15 « de la loi de 1837 (article 85 de la loi nouvelle), dit-il, « si un préfet prétextant qu'un maire néglige ou refuse « de faire ce que lui, préfet, juge utile à la sécurité lo- « cale ou à la police rurale, avait voulu se substituer ainsi « au maire et agir à sa place, celui-ci aurait pu lui objec- « ter :« Monsieur le préfet, je vous arrête, vous n'avez pas « le droit de toucher à des attributions qui m'appartien- « nent. Vous avez seulement le droit de surveiller mes « actes. » Mais, avec l'article 99, le malheureux maire « obligé de s'incliner n'aurait plus qu'à répondre : « Mon- « sieur le préfet, vous êtes le maître ici. Vous pouvez « entrer et ordonner tout ce qui vous plaira, et il ne me « reste, je le sais, qu'à me soumettre et à obéir ».

En vain, M. le Guay, commissaire du gouvernement, répondit-il que le vote de l'art. 98, § 4 constituait un précédent, et que, d'ailleurs, l'article 99 dépouillait si

peu l'autorité municipale de son initiative qu'il proclamait hautement ses droits et l'indépendance de son action, et qu'il demandait même le moyen de contraindre le maire à en faire usage. M. le Guay représenta tout l'intérêt qu'il y avait à préserver la collectivité communale de l'imprévoyance ou du mauvais vouloir du maire. L'intervention du préfet ne serait pas abusive puisque sa légalité serait garantie par la responsabilité ministérielle.

M. Emile Labiche répondit que cette dualité des maires présenterait le danger de laisser le maire « communal » se reposer sur le maire « préfectoral » des mesures qui pourraient lui attirer quelques inimitiés de ses administrés. A un autre point de vue, il ajouta que, si l'article 99 avait été voté par la Chambre, c'est que le rapporteur de la Commission avait représenté à tort les dispositions de cet article comme la consécration de la jurisprudence existante, et qu'il avait demandé de le voter pour sanctionner une pratique entrée depuis longtemps dans le droit commun.

M. Ribière, membre de la Commission, fit observer que les orateurs opposés à l'article en discussion persistaient à n'envisager que l'hypothèse où l'autorité supérieure se montrerait tracassière et vexatoire, n'ayant pour but que d'empiéter sur le domaine communal, tandis qu'il était nécessaire de prévoir le cas où le maire opposerait son mauvais vouloir aux objurgations de l'autorité supérieure.

Mais, comme nous l'avons dit, le discours de M. Oudet

avait produit une vive impression sur le Sénat qui rejeta l'article proposé par 137 voix contre 121.

Dans la séance du 4 mars 1884, la Commission proposa une rédaction nouvelle qui est devenue le texte définitif de l'article 99. Les mêmes orateurs qui avaient pris la parole pour discuter la rédaction précédente s'élevèrent avec la même vigueur contre le nouvel article qui aggravait encore la situation de la police municipale. Il fallut l'intervention du Ministre de l'intérieur, M. Waldeck-Rousseau pour faire triompher la rédaction proposée par la Commission et adoptée par le Gouvernement. L'article fut voté en seconde délibération dans la séance du 6 mars 1884 par 146 voix contre 122.

L'article 99 franchit sa dernière étape en revenant au Palais-Bourbon. Il fut présenté par le rapporteur, M. F. Dreyfus qui engagea la Chambre à le voter bien que la rédaction parût moins claire que celle de la Chambre. « Cet article, dit-il, maintient le droit du préfet de pren-« dre des arrêtés réglementaires de police à l'égard des « communes du département dans le cas où le maire « serait resté inactif ou négligent. Ce droit est restreint « dans le texte du Sénat, au maintien de la salubrité, de « la sûreté et de la tranquillité publiques ».

Un amendement de M. Goblet, tendant à substituer les mots « mesures relatives à la sûreté et à la salubrité gé-« nérales » à ceux « de mesures relatives au maintien « de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publi-« ques » fut repoussé par 252 voix contre 244.

L'article 99 fut voté dans la rédaction adoptée par le Sénat.

Précédents de l'article 99.

Ce serait une erreur de croire que c'est dans l'élaboration de la loi de 1884 qu'a été soulevée pour la première fois la question de l'intervention préfectorale dans le domaine des règlements municipaux.

M. Ducrocq signale, à ce sujet, deux précédents intéressants.

Le premier consiste dans l'interprétation donnée à l'article de la loi de 1837 par un avis du Conseil d'Etat de 1840, dont s'est inspirée la circulaire de M. de Rémusat du 1er juillet 1840. « Il a été demandé, dit la circulaire, si, « en l'absence d'un arrêté municipal sur une matière qui « a besoin d'être réglementée, le préfet peut prendre cet « arrêté lui-même. Si l'autorité municipale reste inactive « malgré la réquisition de l'autorité supérieure, celui-ci « peut et doit agir comme lui en donne le droit l'art. 15 « de la loi du 18 juillet 1837. L'arrêté que prendra le « préfet dans ces limites sera donc parfaitement légal et « obligatoire pour les citoyens comme l'aurait été l'ar- « rêté municipal qu'il était destiné à remplacer ». La solution donnée par le Conseil d'Etat et acceptée par le Ministre de l'intérieur était formelle et bien précise. Mais cette interprétation extensive n'a pas prévalu. L'intervention du préfet eût été injustifiable puisqu'il ne s'agissait pas d'accomplir « un acte formel précisément exigé « par la loi ».

L'autre précédent se trouve dans le projet de loi de M. de Vatisménil, en 1851. L'article 122 modifiait, en effet l'article 15 de la loi de 1837 de la manière suivante : « Dans le cas où le maire refuserait ou négligerait de « faire un des actes qui lui sont prescrits par les lois, ou « de prendre, dans l'intérêt de la sûreté publique, les « mesures qui rentrent dans ses attributions, aux termes « des nos 2, 3 et 5 de l'article 3 du titre XI de la loi du « 24 août 1790, le préfet, après l'en avoir requis, peut « y procéder d'office, par lui-même ou par un délégué « spécial ».

C'était, on le voit, la combinaison des articles 85 et 99 de la loi de 1884 avec cette différence que le projet de 1851 insistait tout particulièrement sur le caractère municipal des arrêtés pris par le préfet à la place du maire, d'une part en obligeant le préfet à prendre un arrêté distinct pour chaque commune et d'autre part en n'admettant pas que l'intervention du préfet pût jamais s'exercer sans une mise en demeure préalable.

Du droit de faire des règlements de police appartenant au préfet avant l'article 99 et lui appartenant toujours indépendamment de ce texte.

De même que le Président de la République, le préfet prend des règlements, tantôt en vertu des délégations spéciales de la loi, tantôt en vertu des pouvoirs généraux que lui confère sa qualité d'administrateur.

C'est ainsi que différentes lois l'ont chargé de prendre

les arrêtés réglementaires relatifs à leur exécution, par exemple les lois sur la chasse, sur la pêche, sur la police des chemins de fer, sur les chemins vicinaux. D'après une loi récente du 4 avril 1889, il doit régler les conditions à observer pour la conduite des chèvres au pâturage et fixer la distance entre les ruches d'abeilles et les propriétés voisines ou la voie publique.

En matière de police, il se trouve investi du pouvoir réglementaire par la loi du 28 pluviôse an VIII dont l'article 2 est ainsi conçu : « Le préfet est chargé seul « de l'administration. » L'article 1er de cette loi ayant attribué au préfet les fonctions antérieurement exercées par les administrations de département, l'art. 2 de la loi des 22 novembre 1789 — 8 janvier 1790 lui est donc applicable : « Les administrations de département « sont chargées, sous l'autorité et l'inspection du roi, « comme chef suprême de la nation et de l'administra- « tion générale du royaume, *de toutes les parties de cette « administration,* notamment :

« 9° Du maintien de la salubrité, de la sûreté et de la « tranquillité publiques. »

Un arrêté réglementaire préfectoral, en matière de police, n'est donc légal, après comme avant 1884, qu'à une double condition :

1° Cet arrêté doit être applicable à toutes les communes du département.

Le préfet ne peut donc réglementer la police des cabarets que par arrêtés s'appliquant à toute l'étendue du

département, et même aux communes ayant déjà un règlement municipal sur le même objet (Crim. cass., 17 mai 1861).

2° Cet arrêté doit avoir pour objet des mesures de sûreté ou de salubrité générales et non des mesures ne présentant qu'un intérêt local. Cette distinction est souvent fort difficile à établir dans la pratique, l'intérêt local se confondant la plupart du temps avec l'intérêt général.

La jurisprudence a dû recourir à des distinctions fort subtiles. Ses décisions, parfois contradictoires, sont souvent critiquables.

Elle a reconnu le caractère de mesures de salubrité publique ou de sûreté générale :

1° Aux arrêtés préfectoraux défendant aux cabaretiers et débitants de boissons de donner à boire jusqu'à l'ivresse (Crim. cass., 8 janvier 1864).

2° A l'arrêté préfectoral subordonnant à une autorisation spéciale du maire l'ouverture de tout bal public dans le département (Crim. cass., 6 juillet 1867).

. 3° A l'arrêté préfectoral subordonnant l'exercice de la profession de joueur d'orgue de barbarie dans le département à une autorisation du préfet (Riom, 15 avril 1863).

4° Aux arrêtés préfectoraux interdisant dans les cafés et cabarets les jeux de hasard et tous autres jeux où l'argent sert d'enjeu (Crim. cass., 21 mars 1885).

5° A l'arrêté préfectoral qui, antérieurement à la loi du 15 juillet 1878, relative aux mesures à prendre contre le phylloxéra, interdisait l'importation directe ou indirecte,

dans un département, des plants de vigne provenant de pays où la présence du phylloxéra avait été reconnue (Crim. cass., 9 novembre 1878).

6° Aux arrêtés par lesquels un préfet, en vue de pourvoir à la sécurité des voyageurs ou touristes, a réglementé, pour toute l'étendue de son département, la profession de guide (Crim. cass., 10 janvier 1874).

7° Aux arrêtés préfectoraux réglementant les dépôts de fumiers et d'immondices à proximité des habitations (Conseil d'État, 30 mars 1867).

8° Aux arrêtés préfectoraux portant défense de laisser errer des chiens sans muselière, lorsque cette mesure avait pour effet de prévenir les accidents calamiteux (Crim. cass, 17 janvier 1868).

Il a été jugé au contraire :

1° Que les préfets ne peuvent, sans empiéter sur les attributions de l'autorité municipale, réglementer la police des engrais (Crim. cass., 6 novembre 1863).

2° Ni imposer aux chevriers l'obligation de munir de clochettes ou de muselières les chèvres conduites au pâturage (Crim. rej., 6 juillet 1866).

3° Ni réglementer le nettoiement des rues dans l'ensemble des communes du département (Crim. 28 juin 1861), alors même que l'arrêté préfectoral aurait pour but de rendre uniformes dans le département ou de compléter des arrêtés municipaux incomplets (Crim. cass., 14 décembre 1867).

4° Ni imposer aux détenteurs de voitures de place dans

le département, comme conséquence du droit de stationnement et de circulation, de se tenir à la disposition des voyageurs pour un prix arbitrairement fixé (Crim. cass., 27 février 1875).

5° Ni interdire la circulation des chiens dans les champs et dans les bois, en vue d'assurer la conservation des produits du sol, la police rurale rentrant exclusivement dans les attributions des maires (Crim. rej., 23 janvier 1872, aff. Léon).

Ces quelques arrêts montrent combien est relative la distinction de l'intérêt purement local et de l'intérêt général. On peut se demander notamment en quoi la réglementation des joueurs d'orgue de barbarie intéresse les communes autres que celle où ces individus exercent leur métier.

La relativité de la notion d'intérêt exclusivement local apparaît surtout en matière de salubrité publique. Il n'est pas douteux qu'à cet égard on ne reconnaisse au préfet le droit d'intervenir d'une façon très étroite, surtout en temps d'épidémie.

Pour nous résumer, nous dirons que la jurisprudence a toujours mis deux conditions à la légalité d'un règlement départemental émanant du préfet : elle a exigé :

1° Qu'il s'étendît à toutes les communes du département ;

2° Qu'il eût pour objet le maintien de la sûreté, de la tranquillité et de la salubrité publiques.

C'est la jurisprudence actuelle, comme c'était la jurisprudence antérieure à 1884.

Ces développements montrent bien quelle était l'erreur du rapporteur de la loi municipale à la Chambre des députés quand il déclarait que, d'après la jurisprudence, les préfets, investis du droit d'approuver ou de réformer les règlements des officiers municipaux sur les objets de police administrative, avaient essentiellement le droit de faire directement des règlements sur ces mêmes objets (Cass. 18 janvier 1828, 10 mars 1848). Nous avons vu, dans la discussion de l'article 99 au Sénat que M. Oudet et M. Labiche contestèrent l'exactitude de cette affirmation qui tendait à établir que la rédaction proposée n'apportait aucune innovation à la législation et à la jurisprudence existantes. Le rapporteur reconnut, d'ailleurs, avoir emprunté le passage à un rapport de M. de Vatisménil, en 1851. Depuis cette époque, la jurisprudence avait établi la distinction que nous avons signalée plus haut.

Le préfet n'avait donc pas, avant 1884, le droit de prendre un arrêté applicable à une seule commune. Ce qui eût été en contradiction avec le caractère général des dispositions réglementaires. Il n'avait pas non plus le droit de prendre, pour toute l'étendue de son département, des mesures d'ordre purement municipal.

Ce système était évidemment défectueux. Les points de contact de la police municipale et de la police générale sont si nombreux qu'il est impossible de définir exactement leur sphère d'action réciproque. C'est ce qui apparaît notamment dans une circulaire du ministère de l'In-

térieur du 3 novembre 1867, relative à l'exécution de la loi du 24 juillet 1867 dont l'article 23 restituait aux maires la police municipale qui leur avait été enlevée par la loi du 5 mai 1855 dont l'article 50 avait chargé les préfets, dans les villes chefs-lieux de plus de 40.000 âmes, de remplir les fonctions de préfet de police, déterminées par l'arrêté du 12 messidor an VIII. « Certaines mesures « de police, dit cette circulaire, celles qui, notamment, « concernent la surveillance des lieux publics, tels que « les logements garnis, les maisons publiques, etc., ou « qui ont pour objet d'assurer le maintien de l'ordre dans « les théâtres, peuvent, suivant les circonstances, inté- « resser tout à la fois la sûreté publique et la police mu- « nicipale. Les limites de l'activité du préfet et de celle « du maire peuvent donc être parfois difficiles à déter- « miner. Je ne doute pas qu'en ces occasions vous ne sa- « chiez maintenir les droits de votre autorité, sans enga- « ger avec l'administration municipale de regrettables « conflits. » Le ministre terminait sa circulaire en prescrivant aux préfets de le saisir des difficultés qui pourraient s'élever.

On voit par là que la mission du préfet était rendue difficile, par la distinction des mesures n'offrant qu'un intérêt local et de celles qui pouvaient présenter un caractère d'utilité générale justifiant son intervention par un arrêté réglementaire s'appliquant à toutes les communes de son département.

Innovations de la loi de 1884.

Avant la loi nouvelle, le préfet ne pouvait prendre que des arrêtés départementaux. Il peut aujourd'hui faire des règlements municipaux.

L'innovation de la loi amène deux conséquences :

1° Le préfet peut prendre un règlement applicable à une seule commune,

2° Du moment qu'il se substitue au maire, le préfet peut réglementer des matières d'ordre exclusivement municipal.

1° La loi nouvelle autorise le préfet à prendre des arrêtés réglementaires applicables seulement à un certain nombre des communes de son département. Ce qui lui eût été impossible sous la législation antérieure, à raison même de la nature de l'arrêté départemental qui doit s'étendre à toutes les communes, c'est-à-dire à toutes les habitants du département, de même que les règlements émanant du Président de la République s'appliquent à tout le territoire français, de même que les arrêtés municipaux s'étendent à toute la commune, sans distinction de quartiers ou de hameaux.

La loi de 1884 n'a cependant pas modifié le caractère des arrêtés réglementaires. Aussi faut-il admettre que les prescriptions qu'elle édicte ont tout simplement pour but d'attribuer au préfet le droit de faire des règlements municipaux aux lieu et place des maires intéressés. On a pu

se demander à cet égard, s'il n'eût pas été rationnel de faire signer au préfet autant d'arrêtés qu'il y a de communes auxquelles doivent s'appliquer les prescriptions réglementaires. Mais ce n'est là qu'une question de forme que l'on a simplifiée en n'obligeant le préfet à prendre qu'un seul arrêté.

Non seulement le préfet peut prendre un arrêté réglementaire pour un certain nombre seulement des communes de son département, il peut même édicter des mesures qui ne recevront leur exécution que dans une seule commune.

L'article 99 exige en ce cas, mais en ce cas seulement, une mise en demeure préalable adressée au maire par le Préfet et restée sans résultat. L'intervention du Préfet dans une commune ne changeant pas de caractère suivant que cette commune se trouve seule ou non à subir un règlement rédigé par le Préfet, on ne voit pas le motif qui a pu amener le législateur à établir cette distinction et à autoriser l'autorité préfectorale à pénétrer sans dire gare sur le domaine de plusieurs communes en matière de police municipale. On a remarqué très justement que le projet de 1851 était, à cet égard, plus libéral que la loi actuelle, puisqu'il imposait, dans tous les cas, au Préfet l'obligation d'adresser aux maires une mise en demeure avant d'agir à leur place.

2° Avant la loi nouvelle, le Préfet qui ne pouvait prendre, en matière de police, que des arrêtés départementaux, était tenu de ne réglementer que des objets relatifs

à la sécurité, à la salubrité et à la tranquillité publiques. Les mesures qu'il prescrivait devaient donc présenter un caractère d'intérêt général que nous avons essayé de déterminer plus haut en indiquant quelques décisions de la jurisprudence.

L'article 99 de la loi de 1884 confie aux Préfets le soin de veiller au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques. Les avis sont partagés sur l'interprétation de ces quelques mots. Les uns prétendent que rien n'est changé aux dispositions antérieures. D'autres soutiennent, au contraire, que le Préfet peut, désormais, prendre des règlements relativement à la police municipale, c'est-à-dire intéressant uniquement le maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité dans la commune.

La circulaire du ministère de l'Intérieur du 15 mars 1884 semble déclarer que le Préfet ne peut prendre aucun règlement prescrivant des mesures intéressant les seuls habitants de la commune à laquelle elles s'appliquent. Cette circulaire s'exprime ainsi : « La police générale, la police municipale et la police rurale ont des « buts immédiats et de même nature : le bon ordre et la « tranquillité, la sûreté et la salubrité publiques. Elles « s'appliquent, en outre, le plus souvent, aux mêmes matières ou objets. Elles ne diffèrent essentiellement que « sous le rapport du nombre plus ou moins considérable « de personnes dont elles tendent à assurer l'ordre, la « tranquillité, la sécurité, la salubrité, à défendre ou pro-

« téger la vie, les droits ou les intérêts. En effet, l'exis-
« tence, les droits ou les intérêts que la police générale
« a pour mission de défendre ou de protéger par les me-
« sures qu'elle prend sont ceux de la société tout en-
« tière, de l'Etat, d'un département ou d'une partie d'un
« département comprenant plusieurs communes. La po-
« lice municipale et la police rurale, au contraire, ont
« seulement pour mission de défendre ou de protéger
« les existences, les droits ou les intérêts renfermés dans
« la circonscription territoriale de la commune. Il rentre,
« par conséquent, dans les attributions de la police gé-
« nérale de prendre, sur les objets que le législateur n'a
« pas formellement ou implicitement soustraits à son ac-
« tion les mesures qui ont l'un ou plusieurs des buts
« immédiats qu'elle doit poursuivre lorsqu'elles intéres-
« sent les habitants, soit de toute la France, soit de l'en-
« semble d'un département ou d'une de ses parties dé-
« passant les limites d'une commune. Il n'a jamais été
« dans la pensée du législateur d'interdire de pareilles
« mesures quand elles devaient porter sur des objets ou
« matières appartenant au domaine de la police munici-
« pale ou de la police rurale. Il n'interdit l'exercice des
« pouvoirs de la police générale sur ces objets que dans
« le cas où les mesures qui seraient prises n'intéresse-
« raient que les habitants de chacune des communes aux-
« quelles elles s'appliqueraient. »

La circulaire cite ensuite plusieurs arrêts de cassation dans le même sens que ceux que nous avons indiqués

plus haut et elle soutient que la jurisprudence doit encore être aujourd'hui la même. Elle admet, en somme, un système d'après lequel le législateur de 1884 n'aurait pas entendu confondre les droits du maire chargé de la police municipale avec ceux du Préfet chargé de la police générale du département. L'article 99 ne permettrait pas au Préfet de se substituer au maire pour les mesures de police municipale n'intéressant que les habitants d'une commune. Il aurait innové seulement en l'autorisant à prendre des mesures de police applicables soit à plusieurs communes, soit même à une seule. Mais il s'agirait toujours de mesures satisfaisant aux conditions antérieurement imposées pour la légalité des arrêtés préfectoraux.

La circulaire donne, d'ailleurs, un exemple qui fait bien saisir sa théorie. Le Préfet pourra prendre des mesures de police et prescrire des travaux d'assainissement à exécuter pour faire disparaître l'état d'insalubrité de mares ou d'étables présentant des inconvénients *non seulement* pour les habitants de la commune où elles sont situées, *mais encore* pour ceux des localités voisines. On en déduira par *a contrario* que le Préfet n'aurait pas le droit d'intervenir si le foyer de pestilence ne s'étendait pas au-delà de la commune.

Cette interprétation de la loi nous paraît inexacte.

L'article 99 permet au Préfet de prendre toutes les mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques. C'est la définition même

de la police municipale telle qu'elle est donnée par l'article 97. Il n'y a pas de raison pour créer dans cette police municipale, qui est définie de la même manière par les deux articles une distinction tout à fait étrangère au texte, et de faire un départ entre les mesures que le maire pourrait prendre en vertu du premier et celles que le Préfet ne pourrait ordonner à sa place, en vertu du second.

On peut, d'ailleurs, présenter ici l'argument que nous avons invoqué plus haut pour expliquer la nature du droit du Préfet de prendre des arrêtés pour une ou plusieurs communes. Le Préfet, en agissant ainsi, prend un arrêté municipal et non un arrêté préfectoral. Dans ces conditions, puisque la police municipale et la police générale ont le même objet et que la seule différence qui les sépare consiste dans le nombre de personnes auxquelles elles s'appliquent, il semble naturel que le Préfet, se substituant au maire négligent dans ses fonctions de police municipale, puisse prendre les mêmes arrêtés que ceux qui auraient été pris par le maire.

Nous ferons enfin remarquer que le rejet de l'amendement Goblet confirme notre thèse; car il tendait à introduire dans la loi la distinction que la circulaire ministérielle cherche à établir.

En vain allègue-t-on les paroles prononcées par le Ministre de l'Intérieur dans la séance du Sénat du 6 mars 1884. Il ne faut voir dans la distinction qu'il a établie entre les mesures de police d'intérêt général et celles

d'intérêt local qu'une sorte de réserve prudente en même temps qu'une manœuvre habile pour obtenir du Sénat un vote qui semblait alors singulièrement compromis.

Comment, d'ailleurs, établir dans la pratique, la restriction imposée, dans cette opinion, à l'autorité préfectorale ? Que faut-il entendre par des mesures à prendre dans une seule commune, mais intéressant en même temps les habitants d'autres communes ? Sans doute, en ce qui concerne la tranquillité publique, les règlements sur les bals publics et les débits de boissons peuvent être considérés comme se rattachant au bon ordre général et rentrer, à défaut du maire, dans la compétence du Préfet. Mais, en matière de salubrité, la circulaire paraît chercher des exemples fort subtils. Comment classer les causes d'insalubrité suivant qu'elles n'intéressent qu'une commune ou qu'elles en intéressent plusieurs ? L'insalubrité d'une commune n'est jamais indifférente aux communes voisines. Car elle peut engendrer des maladies contagieuses susceptibles de se répandre ensuite dans un rayon très étendu.

Aussi, préférons-nous la solution opposée d'après laquelle l'article 99, en chargeant le Préfet de prendre les mesures nécessaires au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques, a entendu l'autoriser à se substituer entièrement au maire négligent pour l'exécution des mesures de police municipale. Il n'est pas inutile de rappeler, en terminant, que cet article 99 a été considéré, non sans raison, comme le rachat de l'élection des maires par les conseils municipaux.

Jurisprudence relative à l'article 99.

Nous venons de voir que l'interprétation de l'article 99 donnait lieu, dans la doctrine, à des divergences d'opinion qui s'expliquent par le défaut de précision de la loi. Nous allons essayer maintenant de dégager, d'après l'analyse de la jurisprudence, le sens et la portée de cette disposition nouvelle de la loi de 1884.

En voici d'abord le résumé :

Le préfet peut désormais se substituer au maire et édicter, pour une ou plusieurs communes des règlements de police dans les mêmes conditions que pourrait le faire le maire lui-même, c'est-à-dire dans le but d'assurer le maintien de la sécurité, de la salubrité et de la tranquillité publiques. Mais comme ce droit d'initiative n'a été conféré au préfet que pour suppléer à l'inertie du magistrat municipal, le préfet ne peut intervenir que pour accentuer le caractère de sévérité des règlements déjà pris par le maire.

Reprenons par le détail les différents éléments de cette doctrine :

1°) Le préfet qui, antérieurement à la loi de 1884, ne pouvait édicter que des règlements départementaux, en matière de police, peut désormais prendre à ce sujet des dispositions applicables à plusieurs communes du département et même à une seule.

C'est ce qui résulte notamment d'un arrêt de cassation du 16 février 1892 qui reconnaît au préfet le droit d'in-

terdire, par application de l'article 99, les courses de taureaux avec mise à mort, dans une ou plusieurs communes du département.

2°) Cette initiative attribuée au préfet ne doit s'exercer qu'après une mise en demeure adressée au maire de la commune intéressée, si le règlement doit ne s'appliquer qu'à une seule commune.

3°) Dans le cas où un règlement municipal aurait déjà été pris par le maire, le préfet n'intervient valablement que s'il accentue le caractère de sévérité de ces prescriptions. Car ce sont toujours les dispositions les plus restrictives qui l'emportent. Le maire a donc toujours le droit d'aggraver un règlement préfectoral, sous réserve de la faculté laissée au préfet d'annuler l'arrêté du maire ou d'en suspendre l'exécution, conformément à l'article 95.

C'est ici surtout que les décisions de la jurisprudence viennent en aide au commentateur de la loi. Les espèces qui se sont présentées dans la pratique sont les suivantes:

a) Affaire de la commune du Champ (Maine-et-Loire).

Arrêt du Conseil d'Etat du 23 mai 1890.

Vers la fin de l'année 1884, une société de tir fut régulièrement constituée dans la commune du Champ (Maine-et-Loire). A la suite d'un accident mortel survenu en 1887, le maire prit à la date du 31 juillet 1887, un arrêté réglementant l'établissement des tirs dans le bourg de la commune. L'année suivante, apprenant que le président de la société de tir avait l'intention d'établir un nouveau

stand, le maire, par arrêté du 3 juin 1888, interdit d'une façon absolue, d'organiser aucun tir à moins de 150 m. des dernières habitations du bourg.

Le préfet de Maine-et-Loire, à l'approbation duquel ce nouvel arrêté avait été soumis, jugeant que l'arrêté du 31 juillet 1887 avait tenu compte, d'une manière suffisante, de tous les besoins, et que le second avait été, au contraire, dicté par des considérations étrangères à l'intérêt général, et dans le but d'empêcher la reconstitution de la société de tir, en suspendit l'exécution. Puis, passant outre, en vertu d'un arrêté du 15 septembre 1888, le préfet accorda directement à la société l'autorisation de créer un stand sur un terrain situé dans l'agglomération communale.

La commune déféra cet arrêté au Conseil d'Etat pour excès de pouvoir, en se fondant sur ce que le préfet avait usurpé des pouvoirs qui n'appartiennent qu'à l'autorité municipale.

Son recours fut accueilli par l'arrêt suivant :

« .....Considérant que s'il appartenait au préfet, en « vertu de l'article 95 de la loi du 5 avril 1884, de refuser « d'approuver l'arrêté du maire ou d'en suspendre l'exé- « cution, il a excédé les pouvoirs à lui conférés par la- « dite loi et empiété sur les attributions exclusives de « l'autorité municipale, en autorisant le tir, par l'arrêté « attaqué, dans l'intérieur du village.

« Considérant, d'ailleurs, que si, à défaut par le maire « préalablement mis en demeure de soumettre une au-

« torisation à l'exécution des conditions requises dans « l'intérêt de la salubrité, de la sûreté ou de la tranquil- « lité publiques, le préfet peut, aux termes de l'article « 99, prescrire ces conditions, il ne lui appartenait, en « aucun cas, d'en substituer de nouvelles à celles que « l'autorité municipale aurait elle-même imposées dans « un arrêté non annulé et que le préfet jugeait trop ri- « goureuses.

« Décide :

« L'arrêté du préfet de Maine-et-Loire est annulé ».

b) Un arrêt du Conseil d'Etat du 8 décembre 1893 est venu confirmer l'interprétation donnée à l'article 99 par l'arrêt du 23 mai 1890.

Il a déclaré qu'un préfet excédait la limite de ses pouvoirs en autorisant, par un arrêté individuel, un débitant de boissons à laisser son établissement ouvert jusqu'à une heure plus avancée que celle qui était fixée par le maire pour les débits de boissons de sa commune.

Il a déclaré, en outre, qu'un maire était recevable à déférer personnellement au Conseil d'Etat, pour excès de pouvoir, un arrêté préfectoral pris en matière de police municipale, et qu' « il y avait lieu de statuer sur un « recours formé contre un arrêté du préfet autorisant un « cabaretier à laisser son établissement ouvert jusqu'à « une certaine heure, alors que, depuis l'introduction du « pourvoi, le préfet avait pris un arrêté général applica- « ble à toutes les communes du département, pour fixer « les heures de fermeture et d'ouverture des débits de

« boissons, car l'arrêté attaqué, qui n'avait été ni rap-
« porté, ni annulé, conserverait son autorité si l'arrêté
« général cessait d'être en vigueur ».

Ces deux arrêts permettent de déterminer la doctrine du Conseil d'Etat, au cas de conflit entre les prescriptions du préfet et celles du maire. On peut la ramener à trois idées essentielles :

α) Il n'est pas douteux que le préfet a le droit de prendre pour toutes les communes de son département des mesures générales destinées à assurer le maintien de la sûreté, de la tranquillité et de la salubrité publiques. On doit lui reconnaître également le droit de rapporter les arrêtés antérieurs que ses prédécesseurs ou lui-même auraient édictés et d'en remplacer les dispositions par des prescriptions nouvelles. Mais ces arrêtés dérivant du pouvoir réglementaire, leur caractère essentiel est d'être applicables à la généralité des citoyens.

Il en résulte que le préfet ne peut dispenser un particulier ou une catégorie déterminée de particuliers de l'application des règlements qu'il édicte, alors que les autres y seraient soumis. Ce principe tient à l'essence même du pouvoir réglementaire.

En second lieu, si le préfet a le pouvoir d'annuler un arrêté municipal ou d'en suspendre l'exécution, alors même que cet arrêté aurait déjà reçu l'approbation exigée par la loi, il est absolument indispensable que le droit du préfet s'exerce par voie de disposition générale et réglementaire. En d'autres termes, si le préfet peut annuler

un arrêté du maire, il n'a pas le droit de dispenser un particulier d'en exécuter les prescriptions. Par voie de réciprocité, le maire ne peut dispenser un particulier d'exécuter les dispositions d'un arrêté préfectoral.

Le préfet commet donc un excès de pouvoir en dispensant un particulier d'obéir aux arrêtés légalement pris par l'autorité municipale.

La jurisprudence de la Cour de cassation est sur ce point d'accord avec celle du Conseil d'Etat (Cass. crim., 4 août 1893).

β) Quant à la question de savoir si le maire est recevable à déférer au Conseil d'Etat l'arrêté par lequel le préfet statue sur une matière qui touche à l'exercice de ses pouvoirs en qualité de chef de la police municipale, s'il a qualité pour demander au juge des excès de pouvoir la répression des empiètements commis par son supérieur hiérarchique sur ses propres attributions, la jurisprudence admet que l'intérêt moral suffit pour donner qualité au requérant.

Toutefois, il faut distinguer.

1) Si le préfet agit comme supérieur hiérarchique du maire et fait acte de contrôle, le recours n'est pas recevable.

C'est ainsi qu'une décision du 29 janvier 1886 (maire de Wassy) a déclaré non recevable le recours formé pour excès de pouvoir contre un arrêté par lequel le préfet avait refusé d'approuver un arrêté du maire portant interdiction de la chasse dans les vignes de son territoire.

En effet, dans l'espèce, le préfet ayant le droit d'annuler ou de suspendre les arrêtés de police municipale, l'appréciation des motifs du supérieur hiérarchique, dans l'exercice de ses pouvoirs, échappe au débat contentieux. Le seul recours du subordonné doit, dans ce cas, être porté devant le Ministre qui, à raison de supérieur des deux autorités en désaccord, a seul qualité pour statuer.

2) Mais le recours au contentieux est recevable toutes les fois que le préfet a statué, non plus comme supérieur hiérarchique, mais directement ou par voie de substitution aux pouvoirs du maire, dans des cas autres que ceux où la loi de 1884 lui donne la faculté de statuer. Dans ces hypothèses, le maire a qualité pour défendre ses prérogatives et faire annuler les arrêtés du préfet entachés d'incompétence et d'excès de pouvoir.

C'est ce qui résulte de l'arrêt précité du 23 mai 1890 (commune du Champ) déclarant recevable et fondé le recours formé par un maire contre un arrêté du préfet qui avait modifié les conditions d'un arrêté municipal relatif au tir des armes à feu dans la commune, et de l'arrêt du 8 avril 1892 déclarant recevable et fondé le recours du maire de Rennes contre un arrêté du préfet annulant un arrêté municipal suspendant un agent de police.

γ) La publication d'un arrêté préfectoral statuant par voie réglementaire sur les matières déjà réglées par arrêtés municipaux n'a pas pour conséquence nécessaire d'abroger lesdits arrêtés. Ceux-ci continuent à subsister dans celles de leurs dispositions qui sont plus sévères que

les prescriptions de l'arrêté du préfet ou qui règlent des objets qu'il n'a pas prévus.

Cela résulte, d'ailleurs, par *a contrario*, d'un arrêt de cassation du 17 mai 1861, d'après lequel « les préfets « peuvent prendre des arrêtés pour régler dans toute « l'étendue de leurs départements la police des cabarets, « cafés et débits de boissons. Ces arrêtés s'appliquent « même aux communes ayant déjà un règlement muni- « cipal sur le même objet, sans qu'il soit besoin que ce « règlement ait été rapporté ou que l'exécution en ait « été suspendue... En pareil cas, le règlement municipal « se trouve abrogé en tous les points sur lesquels l'ar- « rêté du préfet contient une disposition plus rigoureuse; « spécialement, la disposition de l'arrêté préfectoral « fixant à 10 heures du soir la fermeture des lieux pu- « blics abroge l'article du règlement local qui n'exige « cette fermeture qu'à 10 h. 1/2.

« Toutefois, il appartient au préfet d'excepter de l'ap- « plication des arrêtés de cette nature les communes « ayant déjà un règlement municipal sur le même objet, « et, dans ce cas, le règlement municipal reste en vi- « gueur, même quant à celles de ses dispositions qui « sont moins rigoureuses que celles de l'arrêté préfec- « toral ».

(Min. public c. Besnier, Ch. crim., 15 avril 1861).

Mais si l'existence d'un arrêté municipal ne fait pas obstacle à l'application d'un règlement préfectoral sur le même objet, du moins quant à ses dispositions plus ri-

goureuses, de même, une jurisprudence constante admet que, lors même que le préfet aurait pris un arrêté général applicable à toutes les communes du département, dans les matières où le législateur lui reconnait le pouvoir de se substituer au maire, aucune disposition de loi n'interdit à ce dernier de prendre sur le même objet et pour sa propre commune, par des motifs spéciaux à cette localité, un arrêté municipal contenant des dispositions différentes, à la condition que cet arrêté ait été sanctionné par le préfet, conformément à l'article 95 de la loi de 1884 (Cass. crim. 10 mai 1867, 4 août 1893).

Il est juste de reconnaître, d'ailleurs, que ce n'étaient pas ces motifs qui avaient déterminé la décision du Conseil d'Etat du 8 décembre 1893, dont nous avons parlé plus haut. Le Conseil d'Etat s'était placé à un autre point de vue pour prononcer l'annulation de l'arrêté préfectoral. Il avait simplement repoussé la fin de non-recevoir proposée par le Ministre qui prétendait que la matière du recours pour excès de pouvoir manquait de fait, à raison du règlement général pris par le préfet postérieurement à l'arrêté individuel autorisant un débitant à fermer son établissement à une heure plus tardive que celle qui était fixée par le maire de la commune. Le Conseil d'Etat n'admit pas cette fin de non-recevoir, parce que, si l'arrêté du 10 janvier 1892 abrogeait les règlements généraux et locaux, il n'annulait pas les arrêtés individuels, et que, d'autre part, si en fait, par suite de la substitution de la date de 10 heures à celle fixée antérieu-

rement, le débitant en question se trouvait dans le droit commun, le préfet aurait pu modifier ou rapporter l'arrêté général. Ce qui aurait eu pour conséquence de faire renaître immédiatement l'arrêté individuel. Le recours formé par la commune n'était donc pas sans intérêt.

4°) Quant à la question de savoir si les règlements municipaux émanant du préfet, en vertu de l'article 99 peuvent n'avoir pour but que l'intérêt exclusif de la commune, c'est-à-dire, un intérêt purement local, ou s'ils doivent au contraire, être pris en vue d'un intérêt plus général, nous ne trouvons pas, dans les espèces soumises à l'appréciation des tribunaux, des éléments suffisants pour infirmer la thèse que nous avons émise, d'après laquelle le préfet se trouvant légalement substitué au maire, peut agir dans les mêmes conditions que ce dernier, et prescrire, par conséquent, toute mesure relative à la sûreté, à la salubrité et à la tranquillité publiques.

Nous avons déjà remarqué que le fait du législateur d'avoir repris à l'article 99 la définition donnée à l'article 97 de la police municipale ne permet pas d'établir une distinction, qui serait, d'ailleurs, plus idéale que réelle, entre les intérêts généraux et les intérêts purement locaux et de soustraire ces derniers à l'action du préfet lorsqu'il prend un règlement municipal.

L'examen des arrêts du Conseil d'Etat et de ceux de la Cour de cassation n'offre aucun exemple d'un arrêté préfectoral, pris en vertu de l'article 99 et annulé parce qu'émanant du préfet, alors qu'il eût été valable, émanant

du maire. Les cas d'annulation que nous avons signalés plus haut se réfèrent à d'autres motifs.

La jurisprudence reconnait au préfet le droit d'user de la faculté que lui laisse l'article 99 dans les hypothèses suivantes :

Courses de taureaux (Cass. crim. 16 février 1892).

Champs de tir (C. d'Etat, 23 mai 1890).

Débits de boissons (Cass. crim. 2 mars 1893; 9 nov. 1893; 8 déc. 1893).

Edifices menaçant ruine (C. d'Etat, 7 février 1890).

Il est donc permis de conclure que la distinction qu'avait essayé de déterminer la circulaire du Ministre de l'intérieur n'a pas été admise par les tribunaux.

Ce n'est pas à dire cependant que le Préfet puisse partout et toujours substituer son action à celle du maire. L'article 99 donne la mesure de son droit. Il ne peut prendre que les mesures nécessaires au maintien de la sûreté, de la salubrité et de la tranquillité publiques. Or, le maire a, notamment en matière de droit rural, des attributions qui dérivent d'une conception moins étroite de la notion de police. C'est là un terrain réservé, soustrait aux empiétements du préfet, du moins s'il s'en tient aux pouvoirs que lui donne l'article 99.

La Cour de cassation s'est d'ailleurs, prononcée à cet égard, dans un arrêt du 23 janvier 1892 confirmant un jugement du tribunal de simple police de Montdidier :

« La Cour :

« Vu l'art. 471 n° 15 du Code pénal.

« Vu l'art. 99 de la loi du 5 avril 1884.

« Vu l'arrêté du préfet de la Somme du 16 février « 1890, lequel est ainsi conçu :

« Considérant que de nombreuses plaintes sont formu- « lées au sujet des dommages que cause aux divers « produits du sol la divagation des chiens dans les « champs ;

« Considérant dès lors que, pour assurer la conserva- « tion de ces produits, et dans l'intérêt de la police ru- « rale, il importe de prendre pour toute l'étendue du « département des dispositions générales et uniformes :

« Arrête :

« Art. I. — Il est défendu de laisser circuler les chiens « en liberté dans les champs et dans les bois, du 1er mars « au 1er octobre de chaque année sur tout le territoire du « département.

« Art. II. — La défense ci-dessus ne s'applique pas « aux chiens de berger et de bouvier ni aux chiens de « chasse lorsque, se trouvant sous la surveillance de leurs « maîtres, ils sont employés pour l'usage auquel ils sont « destinés ».

« Attendu que L..., traduit devant le tribunal de « simple police de Montdidier pour avoir contrevenu à « l'arrêté susvisé en laissant divaguer un chien a été re- « laxé des poursuites par le motif que ledit arrêté avait « été illégalement pris par le préfet de la Somme.

« Attendu que, si l'article 99 de la loi du 5 avril 1884 « donne au préfet le droit de publier des règlements de

« police permanents pour toutes les communes du département ou plusieurs d'entre elles, dans le cas où il n'y « aurait pas été pourvu par les autorités municipales, ce « n'est qu'à la condition que les mesures prescrites seront « relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté ou « de la tranquillité publiques.

« Que ni l'article 99, ni aucune disposition de la loi de « 1884 ne confère aux préfets le pouvoir de prendre des « règlements semblables, lorsqu'il s'agit de la police rurale qui, aux termes de l'article 91, rentre dans les « attributions exclusives des maires.

« Attendu que le préfet de la Somme déclare, que son « arrêté a pour but d'assurer la conservation des produits du sol dans l'intérêt de la police rurale.

« Que les mesures qu'il prescrit ne sont relatives ni à « la salubrité, ni à la sûreté, ni à la tranquillité publique « que ce règlement dès lors a été pris par le préfet en « dehors des pouvoirs qui lui sont conférés par la loi :

« Rejette ».

Cet arrêt qui fixe la jurisprudence actuelle, condamne la doctrine qu'avait essayé de faire prévaloir le tribunal de Bernay par jugement du 28 août 1891 dans une affaire analogue, en déclarant légal et obligatoire un arrêté préfectoral interdisant la divagation des chiens, en vue d'assurer la conservation du gibier.

Nous conclurons donc que le préfet ne saurait prescrire des mesures touchant à la police rurale (C. d'Etat, 30 mars 1867), du moins, s'il agit en vertu des pouvoirs gé-

néraux d'administration dont il est investi. Il ne pourrait pas plus prescrire aujourd'hui aux habitants de détruire les chardons sur leurs propriétés, une telle mesure n'étant justifiée ni par l'intérêt de la salubrité, ni par celui de la sûreté générale (Civ. rej. 27 janvier 1866), qu'il ne pouvait, avant une loi spéciale du 9 juillet 1889, imposer aux chevriers l'obligation de munir de clochettes et de muselières les chèvres conduites au pâturage (Crim. rej. 6 juillet 1866).

Mais il pourrait prendre un règlement analogue à l'arrêté susvisé du 23 janvier 1892, si, au lieu de motiver la défense de laisser divaguer les chiens par des considérations relatives à la conservation des produits du sol ou à la conservation du gibier, il se fondait sur les dangers de la rage, par exemple, ce qui rentrerait dans le cadre de ses attributions de police, au titre de la sécurité publique.

C'est ce procédé détourné que préconise une circulaire récente du Ministère de l'intérieur:

Paris, 27 avril 1894,

« Monsieur le préfet,

« La Société centrale des chasseurs de France vient « d'appeler de nouveau mon intention sur les inconvé- « nients qui résultent de la divagation des chiens dans « les champs pendant les périodes de clôture de la chasse « où s'effectue la reproduction du gibier.

« La Société fait remarquer que la question soulevée « n'intéresse pas seulement les chasseurs, mais aussi « l'agriculture et la sécurité publique. Les chiens errants

« en effet, détériorent les récoltes, détruisent les animaux utiles, et peuvent compromettre la sécurité publique en propageant la rage dont les symptômes ne « peuvent être constatés qu'au prix d'une surveillance « quotidienne.

« Les plaintes réitérées de la Sociétécentrale des chasseurs me paraissent dignes d'attention et j'estime qu'il « y aurait lieu de rechercher les moyens d'écarter, ou, « tout au moins, d'atténuer les dangers qu'elle signale.

« J'inclinerai à penser que le moyen le plus efficace « pour atteindre le but poursuivi par la requérante consisterait dans l'application de l'article 99 de la loi du « 5 avril 1884 qui vous confère le droit de prendre des « arrêtés réglementaires sur les divers objets relatifs à la « salubrité et à la sécurité publiques, et dans lesquels on « pourrait, semble-t-il, faire rentrer la divagation des « chiens en dehors des agglomérations et son interdiction « dans toute l'étendue de votre département.

« Je vous prie, en conséquence, de vouloir bien me « faire connaître, dans le plus court délai possible, votre « avis personnel sur l'opportunuité et l'efficacité de ces « mesures qui, d'ailleurs, ont déjà été prises par plusieurs de vos collègues.

« Recevez, etc...

« Raynal »

Avant de quitter la question des pouvoirs du préfet en matière de police rurale, tels qu'ils dérivent de l'article 99, il n'est peut être pas sans intérêt d'examiner rapide-

ment les droits que lui reconnaît la loi, dans les cas spéciaux où le pouvoir réglementaire appartient au conseil municipal.

1° En ce qui concerne les règlements de pâturages dans les terrains en montagne, la loi du 4 avril 1882 confère expressément au préfet le droit d'agir aux lieu et place des Conseils municipaux. « Si, à l'expiration du « délai fixé, porte l'article 13, les communes n'ont pas « soumis à l'approbation préfectorale le projet de règle- « ment, il y sera pourvu d'office par le préfet, après avis « d'une commission spéciale. Il en sera de même dans « le cas où les communes n'auraient pas consenti à « modifier le règlement proposé par elles, conformément « aux observations de l'administration ». Aux termes de l'article 26, § 2 du décret du 11 juillet 1882, les règlements ainsi établis ou modifiés par le préfet sont exécutoires après notification au maire de la commune intéressée.

Ainsi, en cette matière, il appartient au préfet de faire le règlement aux lieu et place du Conseil municipal lorsque celui-ci a refusé ou négligé de le préparer ou n'a édicté que des mesures insuffisantes. Le législateur s'est évidemment inspiré des dangers que présenterait pour la conservation des terrains en montagne, l'exercice du pâturage en l'absence d'une réglementation convenable.

Il est à remarquer que si le règlement avait dû émaner du maire et non du Conseil municipal, les dispositions de la loi de 1882 eussent été inutiles, le préfet se trou-

vant suffisamment armé par l'article 85, aux termes duquel « dans le cas où le maire refuserait ou négligerait « de faire un des actes, qui lui sont prescrits par la loi, « le préfet peut, après l'en avoir requis, y procéder « d'office par lui-même ou par un délégué spécial.

2° Pour la vaine pâture, le système est tout différent. Sans doute, le préfet en conseil de préfecture peut, conformément à l'article 69 § 6 de la loi de 1884, donner ou refuser son approbation à la délibération du Conseil municipal. Mais il ne peut substituer sa décision à celle de cette assemblée. Il ne peut pas modifier la délibération du Conseil municipal.

Les deux cas que nous venons d'examiner sont les seuls où le Conseil municipal ait à s'immiscer dans l'exercice du pouvoir réglementaire. Le préfet n'a le droit d'initiative que dans la première hypothèse.

β) *Sanction et recours.*

L'étude des travaux préparatoires de la loi de 1884 et l'analyse de la jurisprudence relative à l'article 99 nous ont amené à conclure que le préfet se trouvait aujourd'hui investi de pouvoirs considérables en matière de règlements de police municipaux. C'est là une conséquence directe de la thèse que nous soutenons, d'après laquelle la police municipale présente un caractère mixte qui ne permet pas à l'Etat de se désintéresser des questions

relatives au maintien de la sécurité et de la salubrité dans une commune, et qui l'oblige à ressaisir les pouvoirs concédés aux municipalités d'une façon précaire, aussitôt que celles-ci négligent ou refusent de s'en servir.

C'est bien là le contre-pied de la théorie de Henrion de Pansey qui croyait, nous l'avons vu, à l'existence d'un pouvoir municipal propre, c'est-à-dire, indépendant de l'Etat et de la loi.

Le point que nous abordons maintenant démontre encore la fausseté de cette doctrine. L'Etat, tout en concédant à l'autorité municipale le droit de faire des règlements obligatoires pour les particuliers s'est réservé celui d'attacher une sanction pénale à ces règlements. C'est la loi elle-même qui a pris soin de déterminer la peine applicable aux contrevenants. (C. p. art. 471 et suiv.) (1).

Le juge appelé à réprimer une contravention aura donc à se mettre à la fois en présence du règlement applicable et de la loi qui édicte une pénalité susceptible d'être graduée suivant la gravité de l'infraction. En ce qui concerne cette dernière partie de la tâche, nulle question d'appréciation. Mais, quant au règlement, le juge est appelé à en vérifier le caractère et la légalité. Il

(1) Art. 471. Seront punis d'une amende, depuis un franc jusqu'à cinq francs inclusivement :

...15°). Ceux qui auront contrevenu aux règlements légalement faits par l'autorité administrative et ceux qui ne se seront pas conformés aux règlements ou arrêtés publiés par l'autorité municipale en vertu des art. 3 et 4 du titre XI de la loi du 16-24 août 1790 et de l'article 46, Titre 1er de la loi du 19-22 juillet 1791.

doit se refuser à l'appliquer, si le règlement est illégal, soit qu'il constitue de la part de son auteur un excès de pouvoir soit qu'il renferme des dispositions contraires à la loi, soit enfin qu'il statue sur des matières étrangères au domaine de l'autorité réglementaire.

L'exercice régulier de ce droit n'entraîne, d'ailleurs, aucune immixtion dans les actes de l'administration ; il n'implique pas même la condamnation comme illégal de de l'acte administratif invoqué. Il y a seulement refus de concours de la part du juge qui délaisse à l'administration le soin de faire exécuter l'acte émané d'elle par les moyens d'action qui lui sont propres.

C'est ce qu'exprime un arrêt du 12 mai 1813, suivi, d'ailleurs, d'un grand nombre de décisions analogues : « Attendu que, si les tribunaux ne peuvent s'immiscer « dans les actes administratifs, ni mettre des entraves « à leur exécution, ils ne peuvent non plus aider à leur « exécution que par des moyens qui rentrent dans le « cercle de leur autorité, et, au cas d'infraction à des « règlements faits par des administrations, les tribunaux « ne peuvent punir cette infraction qu'autant que ces « réglements se rattachent à l'exécution des lois existan- « tes et portant une peine contre les contrevenants, ou « qu'ils rentrent dans les objets confiés à la vigilance et « à l'autorité des administrations municipales par l'arti- « cle 3, titre XI de la loi des 16-24 août 1790 ».

La contravention à un règlement municipal est donc punie de peines prévues par le Code pénal. C'est là la sanction du pouvoir conféré au maire.

Mais il fallait une contre-partie. Il fallait permettre au particulier lésé par le règlement municipal d'obtenir satisfaction. Une voie de recours lui a été ouverte dans ce but, l'action devant le conseil d'Etat, motivée par un excès de pouvoir de l'autorité municipale. Si, en effet, un règlement de police est pris illégalement, on ne saurait obliger le particulier lésé à contrevenir à l'arrêté du maire, en lui laissant seulement la faculté de contester, par voie d'exception, devant le tribunal de police, la légalité de la mesure qui le frappe. Ce serait un procédé aussi défectueux au point de vue des principes, que déplorable au point de vue des conséquences pratiques qui pourraient en résulter.

La partie lésée a donc le droit de demander au Conseil d'Etat l'annulation de l'arrêté illégal. C'est un recours d'une nature assez complexe, se rattachant au droit de pétition par certains caractères, tels que la dispense de frais, la dispense d'avocat, l'effet *erga omnes* de la décision rendue, la faculté d'exercer ce recours sans qu'un droit ait été violé, dès qu'il y a seulement un intérêt lésé, mais ressemblant aussi à l'action en justice par certains côtés, la fixation d'un délai, par exemple, ou encore la fixité dans les questions relatives à la recevabilité du pourvoi.

Deux conditions sont exigées pour que le Conseil d'Etat puisse prononcer l'annulation de l'arrêté qui lui est déféré :

1° La partie requérante doit pouvoir justifier d'un intérêt froissé ;

2° L'arrêté doit être entaché d'excès de pouvoir.

La jurisprudence permet de distinguer plusieurs catégories d'excès de pouvoir :

a) L'incompétence, c'est-à-dire, l'inaptitude légale à prendre telle décision. C'est le cas d'un maire statuant sur des matières réservées au préfet ;

b) Le vice de forme, c'est-à-dire l'absence d'une formalité prescrite par la loi.

c) Le détournement de pouvoir. C'est une matière excessivement délicate. Il ne s'agit plus ici d'une vérification toute matérielle. Le maire a fait un acte de sa compétence avec toutes les formalités nécessaires. Mais il a usé de son pouvoir discrétionnaire dans un but autre que celui à raison duquel ce pouvoir lui était conféré. Il a donc abusé de son pouvoir. Le Conseil d'Etat n'a certainement pas le droit de rechercher si un maire a fait de bonne ou de mauvaise police, mais il se reconnaît le droit d'examiner si ce maire a réellement fait de la police.

On conçoit comment une pareille extension de la notion de l'excès de pouvoir a dû amener de nombreux désaccords entre la jurisprudence du Conseil d'Etat et celle de la Cour de cassation. Nous n'en citerons qu'un exemple.

Par arrêt du 22 mai 1896, le Conseil d'Etat a décidé que « s'il appartient à un maire de prescrire des me-« sures destinées à assurer la fidélité du débit et la salu-« brité des denrées alimentaires, il ne peut, sans excéder « ses pouvoirs, et sans violer le principe de la liberté du

« commerce, interdire l'introduction et la vente en ville « de viandes provenant d'animaux abattus ailleurs que « dans l'abattoir municipal ou dans tous autres abattoirs « publics ».

Dans une espèce analogue, la Cour de cassation avait statué en sens contraire, le 31 janvier 1890. Dans cette dernière affaire, il s'agissait d'un boucher qui avait été relaxé par le Tribunal de police de Lesparre des poursuites dont il avait été l'objet pour infraction à un arrêté municipal conçu dans les mêmes termes que celui du maire de Torigny (C. d'Etat 22 mai 1896). Le juge de police avait considéré cet arrêté comme illégal parce qu'il avait paru de nature à entraver la libre concurrence et qu'édicté en apparence dans le but d'assurer la fidélité du débit et la salubrité des comestibles, il tendait à établir un monopole au profit de l'abattoir communal. La Cour de cassation a cassé ce jugement « attendu qu'en « appréciant à ce point de vue la convenance, l'oppor- « tunité ou la rigueur de la mesure contenue dans l'arrêté, « le Tribunal de police avait méconnu les lois sur la « séparation des pouvoirs judiciaire et administratif ».

La Cour a affirmé la légalité de cet arrêté en déclarant « que la disposition incriminée qui, d'après l'arrêté « même, a pour objet de garantir la salubrité de la viande « de boucherie introduite à Lesparre, est, par elle-même, « légale et obligatoire ; qu'elle rentre, comme mesure de « police, dans le cercle des pouvoirs confiés à l'autorité « municipale par l'article 97 § 5 de la loi du 5 avril 1884 ;

« que cette mesure ne perdrait pas son caractère propre, « alors qu'elle aurait pour objet indirect d'assujettir les « forains à des taxes d'abattoir, dont il n'échet d'exami- « ner la légalité puisque leur application ne fait l'objet « ni du procès-verbal dressé contre X..., ni de l'arrêté « susvisé du 17 mai 1889 ».

Il faut remarquer que la contradiction signalée entre l'arrêt de la Cour de cassation et celui du Conseil d'Etat n'est qu'une conséquence du principe de la séparation des pouvoirs qui donne à chacune des autorités judiciaire et administrative pleine indépendance pour apprécier la valeur légale des actes administratifs.

L'exemple ci-dessus n'est d'ailleurs pas isolé. Pareille contradiction se retrouve notamment entre l'arrêt du Conseil d'Etat du 8 août 1892 et celui de la Cour de cassation du 17 novembre 1882 ou encore entre celui du Conseil d'Etat du 26 novembre 1875 et celui de la Cour de cassation du 21 août 1874.

Mais on peut, avec M. Laferrière, regretter « que l'in- « dépendance des autorités administrative et judiciaire « ne puisse se manifester autrement que par des con- « trastes aussi accentués entre les décisions des deux « juridictions souveraines ».

Le recours pour excès de pouvoir appartient aux parties lésées soit par un règlement général, soit par un arrêté individuel. Dans l'un et l'autre cas, l'annulation de l'arrêté municipal peut être prononcée par le Conseil d'Etat.

Mais indépendamment de cette voie de recours un particulier pourrait poursuivre devant les tribunaux administratifs la réformation d'un arrêté individuel violant un droit qui lui appartient. Ce recours ne saurait être admis lorsquil s'agit d'un règlement général.

b) Agents chargés de l'exécution des règlements de police.

La tendance centralisatrice que nous avons remarquée en traitant des règlements de police se retrouve, encore plus accusée, lorsqu'on examine la mise en œuvre des prescriptions réglementaires et le personnel chargé de leur exécution. C'est qu'il s'agit ici de prévenir des négligences qui viendraient neutraliser dans la pratique les intentions du législateur.

C'est à la direction de la sûreté générale du Ministère de l'Intérieur qu'il convient de s'adresser pour se rendre compte de la manière dont le pouvoir central s'acquitte, dans la pratique, des fonctions de police qui lui appartiennent.

Le service chargé de cette attribution l'exerce plus particulièrement sous quatre formes :

1°) Par le règlement du nombre d'hommes affectés au fonctionnement de la police, dans les villes de plus de 40.000 habitants.

2°) Par la présentation des commissaires de police qui

sont, les uns, nommés par le préfet, les autres, par le président de la République.

3°) Par la direction des commissaires spéciaux payés par l'Etat et qui relèvent du Ministre de l'intérieur.

4°) Par le règlement uniforme des questions de police communes à toutes les villes.

1°) Dans les villes de plus de 40.000 habitants, l'organisation du personnel chargé du service de la police est réglée, sur l'avis du Conseil municipal, par décret du président de la République (l. 1884, art. 103). Or, c'est la direction de la sûreté générale qui, sur les rapports des préfets, examine la question de savoir quelle force de police est nécessaire à telle ou telle ville et qui prépare le décret déterminant le nombre des agents et obligeant, par suite, la ville à les payer.

Mais c'est le maire qui nomme les agents. Ce nombre d'agents est fixé, d'après les nécessités de l'ordre public, dans les différentes localités et nullement au prorata de la population. C'est une affaire d'appréciation qui n'est limitée ou déterminée par aucun texte législatif. En général, on compte un agent par 1.000 habitants, sauf dans les villes où il se fait un grand mouvement de population nomade.

Dans les communes qui n'ont pas de commissaire de police, les agents sont placés sous les ordres immédiats du maire. Dans les autres, ils sont subordonnés au commissaire de police et agissent sous sa direction.

Mais dans toutes les communes, même dans celles qui

ont plus de 40.000 habitants, la loi de 1884 réserve au maire la nomination des inspecteurs de police, des brigadiers et sous-brigadiers et des agents de police, pourvu toutefois qu'ils soient agréés par le préfet ou le sous-préfet. En outre, dans toutes les communes, le maire peut les suspendre, le préfet seul pouvant les révoquer.

Nous verrons plus loin que la dépense relative à la police municipale est obligatoire. Si un Conseil municipal n'allouait pas les fonds exigés pour cette dépense ou n'allouait qu'une somme insuffisante, l'allocation nécessaire serait inscrite au budget par décret du Président de la République, le Conseil d'Etat entendu (l. 1884, art. 103).

2°) La deuxième forme du droit de haute surveillance attribué à l'autorité supérieure se manifeste par la présentation des commissaires de police. La loi a établi deux catégories de commissaires : ceux qui sont payés par les communes aidées parfois par une subvention partielle de l'Etat et ceux qui sont payés entièrement sur les fonds de l'Etat. Ces derniers sont appelés commissaires spéciaux, et ce nom leur vient de ce qu'ils sont plus spécialement affectés à la police des chemins de fer, des frontières et des ports.

Les commissaires de police payés par les communes sont cependant, au même titre que les commissaires spéciaux, considérés comme des fonctionnaires de l'Etat. Ils reçoivent, en effet, leur investiture de l'Etat et sont nommés soit par arrêté préfectoral, soit par décret.

Dans les villes de 6.000 âmes et au-dessous, ils sont

nommés par le préfet. Leur révocation, pour être définitive, doit être approuvée par le Ministre de l'Intérieur. Ceux des villes de plus de 60.000 âmes sont nommés par le chef de l'Etat, sur la proposition du Ministre de l'Intérieur (D. 28 mars 1852, art. 6).

Ils doivent prêter le serment professionnel entre les mains du préfet, ou, en cas d'empêchement, entre celles du sous-préfet de l'arrondissement de leur résidence, et non entre les mains du maire (Cir. Int., 14 décembre 1854).

Les commissaires de police ne peuvent joindre à leurs fonctions celles de secrétaire de mairie (Déc. min. Int., 17 mai 1854). Ils ne peuvent être ni maires, ni adjoints, ni conseillers municipaux.

Aux termes de la loi du 28 pluviôse an VIII, chaque ville doit avoir un commissaire de police par 10.000 habitants. Pour apprécier le chiffre de la population légale qui doit servir de base à la nomination des commissaires de police, il n'y a pas de distinction à faire entre la population sédentaire et la population flottante. Ces deux éléments doivent concourir au même titre pour la formation du chiffre de la population totale (Avis du Conseil d'Etat du 6 avril 1849).

Ces commissaires de police sont, à la fois, magistrats de l'ordre administratif et de l'ordre judiciaire. En cette dernière qualité, ils agissent tantôt comme officiers de police judiciaire, tantôt comme officiers du ministère public près les tribunaux de simple police. Comme fonc-

tionnaires administratifs, ils veillent au maintien et à l'exécution des lois et règlements de police municipale (D. 21-29 septembre 1791, art. 2).

Le rôle de la direction de la sûreté générale consiste donc à les choisir et à les présenter à l'investiture du préfet ou à les proposer à l'investiture présidentielle.

3°) La troisième forme d'intervention directe du Ministère de l'Intérieur en matière de police est relative aux commissaires spéciaux. Dans cet ordre d'idées, il est absolument indépendant des autorités locales, car les commissaires spéciaux sont payés sur les fonds de l'Etat.

Le pouvoir central a compris, de bonne heure, l'intérêt qui s'attachait à cette institution. La loi du 28 pluviôse an VIII avait créé des commissaires généraux de police, subordonnés aux préfets, mais correspondant directement avec le Ministère de la police générale. Ils furent supprimés par le décret du 28 mars 1815. L'idée fut reprise sous le second Empire. Le décret du 5 mars 1853 créait au chef-lieu de chaque département un commissaire départemental agissant sous l'autorité du préfet. L'expérience ne fut pas favorable et le décret du 22 mars 1854 a supprimé les commissaires départementaux.

Mais dans les localités dont le service exige le concours simultané de plusieurs commissaires, il y avait inconvénient à laisser ces agents procéder isolément. Pour les soumettre à une direction commune, le décret du 22 mars 1854 qui supprimait les commissaires départementaux, institua des commissaires centraux « de manière à im-

« primer au service de la police une direction unique, « sans déplacer ni affaiblir l'action incessante que doit « avoir sur lui l'administration » (Cir. Int.. 3 avril 1854).

Indépendamment des attributions dont il est investi par son titre de commissaire de police, le commissaire central est le chef responsable, vis-à-vis de l'autorité, de de tout le service de la ville chef-lieu de sa résidence. Les autres commissaires de police sont placés sans son autorité directe. C'est à lui qu'ils adressent leurs rapports et c'est par son intermédiaire qu'ils reçoivent les instructions et les ordres relatifs à leur service, sauf toutefois les exceptions motivées par les circonstances particulières dont l'appréciation est laissée entièrement aux représentants de l'autorité administrative et judiciaire. A ces attributions permanentes, en ce qui concerne la ville où il réside, le commissaire central réunit le pouvoir exceptionnel d'instrumenter dans toute l'étendue de l'arrondissement. Mais l'exercice de ce droit est subordonné à une autorisation spéciale du préfet ou du sous-préfet.

Les commissaires de police résidant dans les autres parties de l'arrondissement restent chefs de service dans leurs circonscriptions respectives. Ils correspondent directement, suivant les cas, avec les représentants de l'autorité administrative ou judiciaire ; le préfet peut, cependant, déléguer au commissaire central, en tout ou en partie, l'autorité dont il est investi lui-même et il lui appartient, dans ce cas, d'en régler l'exercice suivant les circonstances, une entière latitude lui étant laissée à cet égard (Circ. Int., 3 avril 1854).

Mais c'est surtout l'institution des commissaires spéciaux qui fournit aux préfets des auxiliaires précieux pour l'exercice de la police dans les différentes parties de leurs départements. Un décret récent, du 23 décembre 1893, est venu modifier et étendre la sphère d'action de ces agents.

Le Ministre de l'Intérieur a pris prétexte des attentats anarchistes pour soumettre à la signature du Président de la République un décret étendant à tout le département l'action de ces commissaires spéciaux jusque-là spécialisée à la surveillance des alentours d'une gare ou d'un port.

La circulaire du 17 janvier 1894 indique la partie de cette mesure.

« Monsieur le Préfet,

« Les commissaires spéciaux vous sont hiérarchique-« ment subordonnés. Il vous appartient de les diriger et « d'exiger d'eux les services que l'on peut attendre de « leur dévouement.

« Je tiens à insister sur la nécessité pour vous de pren-« dre la direction effective du service. Les décrets de no-« mination indiquent le poste assigné à chaque commis-« saire spécial. Mais vous avez la faculté de changer leur « résidence, suivant les besoins du service.

« Comme par le passé, ces fonctionnaires continueront à « correspondre télégraphiquement, soit entre eux, même « en dehors des limites du département de leur résidence « soit avec mon administration, soit avec le Ministre de

« guerre. Mais tous ces télégrammes, sans distinction, « devront vous être communiqués.

« L'ensemble de ces prescriptions a pour but et aura « pour effet de consacrer en fait votre situation légale de « chef unique et incontesté de la police du département « dont l'administration vous est confiée.

« Signé : RAYNAL. »

La circulaire suivante du 5 mars 1894 est plus explicite encore :

« Monsieur le Préfet,

« La plupart de vos collègues, dans les départements « desquels des postes de commissaires spéciaux de la po- « lice des chemins de fer ont été récemment créés, m'ont « demandé d'intervenir auprès des diverses compagnies, « en vue de faire aménager pour les nouveaux fonction- « naires dans les gares de leurs résidences, des locaux où « ils puissent installer leur service.

« D'une manière générale, il ne me paraît pas qu'il y « ait lieu d'entreprendre des démarches de cette nature.

« D'après ma circulaire du 17 janvier, les commissai- « res spéciaux de la police des chemins de fer doivent « être, en effet, désormais non plus des agents à peu « près sédentaires, comme ils l'ont été très souvent jus- « qu'ici, mais des fonctionnaires actifs, mobiles, destinés « à être appelés, sous votre direction, sur tel ou tel point « de votre département, où vous jugerez leur présence « nécessaire.

« Etant donné le rôle nouveau qui leur est dévolu, je

« considère comme inutile de les fixer, par une instal-
« lation spéciale, aux gares auxquelles ils sont nominale-
« ment affectés.

« Il est dans la nouvelle organisation du service de la
« police départementale un autre point qu'un certain
« nombre de vos collègues ont exprimé le désir de voir
« élucider d'une façon précise : celui de savoir si le décret
« du 23 décembre 1893 doit être appliqué, avec toutes
« ses conséquences, aux commissaires dits « spéciaux de
« police municipale » suivant une application depuis
« longtemps en usage.

« Une distinction bien nette doit d'abord être établie
« entre ces commissaires et les commissaires de police
« ordinaires institués en vertu de la loi du 28 pluviôse
« an VIII.

« Il faut entendre par commissaires ordinaires tous
« ceux dont le traitement est payé, soit en totalité, soit
« en partie, sur les fonds des budgets communaux et par
« commissaires spéciaux municipaux ceux dont le traite-
« ment est intégralement à la charge de mon adminis-
« tration.

« Les premiers doivent se consacrer exclusivement à
« l'exercice de leur mandat bien déterminé dans les villes
« qui les rétribuent.

« Quant aux seconds, ils sont encore plus des fonction-
« naires de l'Etat que des magistrats d'ordre municipal
« et, tout en les laissant remplir, dans le train normal
« des choses, les obligations qui leur incombent en cette

« dernière qualité, vous pourrez, sauf à tenir compte des « convenances locales, utiliser leur concours, lorsque « vous estimerez en avoir besoin dans un intérêt admi- « nistratif ou de sûreté générale.

« Le décret du 23 décembre 1893 leur est donc appli- « cable.

« Le directeur de la sûreté : Fournier. »

Il ressort de ces circulaires que l'autorité supérieure tend à faire rentrer dans la pratique, la police municipale dans les pouvoirs conférés au préfet, « chef unique de la police du département » et qu'elle se rend très bien compte que c'est en faisant payer les commissaires de police par le budget de l'Etat que l'on arrive à les soustraire à la subordination municipale pour les placer sous la direction exclusive du préfet. Nous verrons l'intérêt qui s'attache à cette double remarque en examinant plus loin l'affaire de Carmaux et en traitant des dépenses de police qui devraient, d'après nous, figurer au budget de l'Etat, quitte à ce dernier à se récupérer ensuite sur les communes, pour une fraction, au moins, de la dépense.

4° La quatrième forme sous laquelle se pratique la surveillance supérieure exercée par la direction de la sûreté générale, au nom du ministre de l'Intérieur, est le règlement des questions de police communes à tout le pays et, en particulier, le maintien de la discipline. Les commissaires de police répandus sur toute l'étendue du territoire ne sont pas hiérarchisés. Ils sont de classes différentes suivant les postes qu'ils occupent. Mais, à l'inverse

de ce qui existe dans toutes les administrations, ils n'ont pas de chef unique et direct de leur partie. Les préfets leur transmettent des instructions ; les maires leur en donnent ; les procureurs réclament leur concours. Ils obéissent donc à trois ordres d'autorités supérieures. Mais c'est le ministre de l'Intérieur seul qui les déplace, révoque ou récompense. La discipline de ces agents exige, d'ailleurs, une surveillance mobile, des intermédiaires qui se rendent en province pour voir les hommes et les choses, de leurs propres yeux, recueillir des renseignements et faire, au besoin, des enquêtes indépendantes. Cet office a été confié par décret du 29 décembre 1885, à deux fonctionnaires spéciaux désignés sous le nom de contrôleurs généraux des services extérieurs.

c) Dépenses de la police.

La question des dépenses de la police se rattache étroitement à celle des rapports des municipalités et du pouvoir central dans la matière qui nous occupe.

Il ne servirait à rien de donner au préfet le droit de prendre des arrêtés municipaux et de lui confier la direction des agents d'exécution s'il pouvait dépendre de l'hostilité d'un conseil municipal de paralyser son action en refusant de voter les crédits nécessaires à ce service. Aussi, la loi a-t-elle déclaré cette dépense obligatoire pour la commune. Nous examinerons plus loin la portée de cette disposition.

Mais, alors même qu'un conseil municipal consent à voter les crédits, cette bonne volonté apparente peut masquer, si l'on va au fond des choses, un danger très réel. C'est un fait d'observation courante qu'un corps électif tend à exercer sur les services qu'il assure, au moyen d'allocations budgétaires, une influence à peu près exclusive. Les agents de ces services sont malheureusement enclins à céder aux exigences des élus qui tiennent les cordons de la bourse, surtout quand cela se passe dans un petit pays où chacun se connaît. Ce qui est le cas de la grande majorité de nos communes. Cet inconvénient est particulièrement fâcheux lorsqu'il s'agit de la police qui ne peut jamais s'exercer qu'au détriment de quelqu'un et qui risque alors de voir son action constamment entravée par des interventions étrangères lui demandant tout simplement de s'abstenir. Ce qui permet, à peu de frais, de se concilier bien des gens. C'est là un avantage éminemment appréciable pour des conseillers municipaux qui sont inconsciemment hantés et déterminés par la préoccupation constante de leur réélection.

Aussi le législateur a-t-il voulu, du moins dans certaines villes, soustraire la question des crédits de la police au vote des représentants locaux, et, reconnaissant le véritable caractère de ces dépenses, il les a inscrites au budget de l'Etat, en exigeant, toutefois, des municipalités, le payement d'une part contributive représentant une fraction de la totalité de la dépense. Mais le principe n'a été ni dégagé avec une précision suffisante ni appliqué avec la rigueur nécessaire.

Ce système fonctionne à Paris et à Lyon.

1° A Paris, le Ministre de l'intérieur alloue une subvention de 10.489.950 fr. à la ville pour la police municipale. Ce chiffre est, sans doute, fort élevé, mais le principe ne diffère pas sensiblement de celui qui est appliqué dans les autres communes auxquelles l'Etat peut également allouer des subventions pour les dépenses de police. En somme, le budget de la préfecture de police figure au budget de la ville. Il est discuté annuellement par le Conseil municipal qui souvent, pour la forme, fait mine de refuser de le voter. Nous disons pour la forme ; car si les crédits nécessaires n'étaient pas votés, la dépense, étant obligatoire, serait inscrite d'office (C.d'Etat, 6 août 1887. Aff. ville de Paris).

Au lieu de procéder comme on le fait actuellement, en confiant au Conseil municipal le soin de voter par article le budget de la préfecture de police, il serait plus logique, tout en maintenant la contribution de la ville, de rattacher les dépenses de la police au Ministère de l'intérieur qui subventionne déjà ce service, autrement dit, il conviendrait d'opérer en sens inverse du procédé actuel. Le préfet de police, qui assure le service de la police municipale, dépend du Ministre de l'intérieur qui le nomme et peut le révoquer. Le vote du budget de la préfecture de police par le Conseil municipal n'a donc pu se maintenir que pour des raisons étrangères, et malheureusement contraires, à la bonne gestion du service.

Quant aux communes suburbaines du département de

la Seine, elles concourent aux dépenses dans la proportion fixée par arrêté du préfet rendu en Conseil de préfecture. Elles versent ce contingent à l'Etat qui en fait recette à son budget, à un compte inscrit parmi les « Recettes d'ordre ». Le Ministère de l'intérieur en fait dépense. La dépense étant portée au budget de 1898 pour 1.144.600 fr. alors que la recette prévue n'est que de 989.600 fr., il en résulte que le budget de l'Etat contribue à assurer ce service pour une somme de 155.000 fr.

Cette subvention a son histoire.

La loi du 31 décembre 1873, tout en instituant dans la banlieue parisienne une zone de protection au profit de l'octroi de la capitale, a réservé, dans son article 2, le produit des 2/3 de la deuxième moitié de la taxe sur l'alcool, pour être affecté aux dépenses de police des communes suburbaines. Ce produit ayant dépassé, dès 1884, le chiffre des dépenses, la subvention de 100.000 fr. que fournissait l'Etat depuis 1854 a été supprimée en 1889. Elle a été rétablie en 1892, et même portée au chiffre de 155.000 fr. Mais, comme l'a fait remarquer le Ministre de l'intérieur, cette concession n'a été faite par le Gouvernement, d'accord avec la Commission du budget, que dans un esprit de bienveillance et d'équité à l'égard des communes suburbaines, et parce que, en 1892, les dépenses de police de ces communes ont subi une augmentation de 300.000 fr.

Il est, d'ailleurs, intéressant de faire ressortir la proportion dans laquelle le produit des 2/3 de la deuxième

moitié de la taxe d'octroi a été supérieur, pendant ces dernières années, au chiffre des dépenses de police.

Année	Produit de la taxe	Dépenses de police	Excédent du produit
—	—	—	—
1887	731.517.80	630.700	100.817
1888	747.237.98	647.140	100.097
1889	810.601,52	634.000	176.601
1890	858.198.94	635.000	223.198
1891	910.437.34	641.000	269.437
1892	973.716.38	888.000	85.716
1893	1.013.848.86	927.000	86.848

Encore, pour les années 1892 et 1893 faut-il ajouter à l'excédent la subvention de 155.000 fr. fournie par l'Etat.

C'est en faisant ressortir la progression constante du produit de l'octroi de banlieue que le Ministre de l'intérieur a refusé, en 1895, de porter de 16 à 50 p. 0/0 la part contributive de l'Etat dans les dépenses de la police suburbaine.

2° A Lyon, le système mis en pratique est analogue à celui des communes du département de la Seine. C'est le budget de l'Etat qui supporte toute la dépense, soit 1.469.126 fr. Mais, de même qu'on voit figurer aux recettes d'ordre du budget général une somme de 989.600 fr. au compte « Remboursement par les communes du département de la Seine des dépenses faites pour leur police « municipale », de même, on rencontre, sous la même rubrique au compte « Contingent des communes dans les frais « de police de l'agglomération lyonnaise » une somme de 440.780 fr. La loi du 8 janvier 1881 a décidé, en effet,

que la ville de Lyon aurait à contribuer aux dépenses dans la proportion de 30 p. 0/0.

Le régime spécial appliqué à Paris et à Lyon n'a pas été étendu aux villes moins importantes. Le pouvoir central s'est trouvé suffisamment armé contre les résistances locales par les obligations résultant pour les communes du caractère obligatoire des dépenses de la police.

Les dépenses obligatoires sont ainsi appelées par ce qu'elles ne peuvent pas être éludées. En conséquence, si un Conseil municipal n'allouait pas les fonds exigés par une dépense de police ou n'allouait qu'une somme insuffisante, l'allocation serait inscrite d'office au budget par décret en Conseil d'Etat, contrairement à l'article 149 de la loi de 1884 aux termes duquel l'inscription d'office d'une dépense obligatoire est faite soit par arrêté du préfet en Conseil de préfecture, soit par décret du Président de la République, suivant que le revenu de la commune est ou non inférieur à trois millions. En cas d'insuffisance des ressources de la commune, il y serait pourvu, en cas de refus du Conseil municipal, par une contribution extraordinaire établie par une loi si elle dépassait les limites du maximum fixé annuellement par la loi de finances.

Les dépenses obligatoires de police varient, pour les différentes villes, d'après leur population :

1° Les villes d'une population n'excédant pas 5.000 habitants ne sont pas obligées d'avoir un commissaire de police. Mais si elles en ont un, la dépense est obligatoire.

2° Les villes de plus de 5.000 habitants doivent avoir un commissaire de police par 10.000 habitants.

3° Les villes de plus de 40.000 habitants doivent pourvoir aux traitements et aux frais, non seulement des commissaires, mais encore du personnel inférieur de la police (inspecteurs, brigadiers, sous-brigadiers et agents) dont l'organisation est réglée par décret du Conseil municipal.

La loi n'a pas laissé aux communes la faculté de déterminer la quotité des traitements des commissaires de police. D'abord fixés par les arrêtés des 23 fructidor an IX et 17 germinal an XI, ils ont été successivement augmentés par des décrets des 27 février 1855, 15 février 1882 et 10 janvier 1883.

La situation des gardes-champêtres a été, nous l'avons vu, modifiée par la loi de 1884.

L'institution des gardes-champêtres est devenue facultative. Mais le traitement de ces agents est obligatoire tant que l'emploi existe. Bien que le Conseil municipal puisse à toute époque, supprimer le poste de garde-champêtre, cependant, lorsque le traitement de cet agent a été porté au budget et que le budget a été approuvé par le préfet, la délibération du Conseil supprimant l'emploi ne peut avoir d'effet qu'après l'expiration de l'exercice pour lequel le traitement a été voté. D'un autre côté, le préfet ayant seul le droit de révoquer le garde-champêtre le Conseil municipal ne pourrait, sans excès de pouvoir, procéder, sous prétexte du suppression d'emploi, à une révocation déguisée.

d) APPRÉCIATION DU SYSTÈME ACTUEL. L'ARTICLE 99 ET LA LOI DE 1882

Le rôle du Ministère de l'intérieur que nous avons examiné permet de se rendre compte que le pouvoir central dirige, en fait, la police dans les communes importantes et que, si le maire a toujours la nomination des agents subalternes, il n'exerce réellement de pouvoirs de police que dans les localités de peu d'importance, et encore si le préfet ne juge pas utile de substituer son action à la sienne.

Il reste à voir maintenant si le rôle que s'attribue le Ministère de l'intérieur est bien le même que celui dont le législateur a entendu le charger et si les nécessités pratiques n'ont pas rendu inévitables certaines mesures contraires à l'esprit de la loi. Il s'agit, en somme, de voir le parti qu'on a tiré de l'article 99.

On sait en quels termes ambigus est conçu cet article. Il y est question de « mesures » que peut prendre le préfet aux lieu et place du maire, sous réserve d'une mise en demeure préalable, lorsque la mesure en question ne s'applique qu'à une commune. Mais le législateur s'est prudemment gardé de s'expliquer sur la nature de ces mesures. Aussi a-t-il pu se produire, dans la pratique, des faits comme ceux qui se sont passés à Carmaux et qui ont motivé à la Chambre une discussion très mouvementé que nous résumons rapidement.

A l'occasion de l'inauguration d'une verrerie ouvrière à Albi, le 25 octobre 1896, le comité socialiste de Carmaux avait organisé pour le lendemain une réunion dans laquelle le député de la circonscription, M. Jaurès, devait rendre compte de son mandat. La municipalité de Carmaux étant socialiste, le préfet crut devoir substituer son action à celle du maire et il délégua ses pouvoirs à un commissaire spécial chargé d'assurer l'ordre. Voici, rapporté par M. Jaurès, le témoignage du maire : « Je soussigné, Jean Calmettes, adjoint faisant fonctions de maire « de la commune de Carmaux, par empêchement de ce « dernier, déclare ce qui suit : Ayant appris dans les « journaux du 25 octobre que l'on avait fait distribuer « des sifflets à la verrerie et aux enfants des écoles, et « qu'on se disposait à ne laisser pénétrer personne dans « la rue de la Gare, à l'arrivée du train de 6 h. 10 du soir; « que, seuls, ceux qui seraient porteurs d'un sifflet au- « raient accès aux alentours de la Gare, j'ai fait appeler « le commissaire de police le lendemain à 3 heures du « soir et je l'ai mis au courant de tout ce qui se « préparait. Je l'ai prié de se trouver à mes côtés dans « la soirée pour maintenir l'ordre dans la rue. Il m'a « alors déclaré qu'il ne pouvait pas m'obéir ayant reçu « des instructions à ce sujet. Il a même dit qu'il m'enle- « vait les agents municipaux, et que, dans le cas où ils « se refuseraient à marcher, ils seraient révoqués dans « les quarante-huit heures. Il me prévint aussi que l'ac- « cés de la gare me serait interdit. » Le maire de Car-

maux, ayant demandé confirmation de cette déclaration au préfet d'Albi, reçut de celui-ci la réponse suivante : « Les incidents qui se sont antérieurement produits à « Carmaux et l'état de surexcitation particulière des es- « prits qu'accuse le ton des divers placards apposés dans « cette ville m'ont amené à donner à Monsieur le com- « missaire de police des ordres les plus sévères pour le « maintien rigoureux de l'ordre public pendant la soirée « de ce jour. C'est dans ce but que d'importantes forces « supplétives y ont été concentrées. »

En fait, le maire se trouva dessaisi de la police. Et lorsque le Ministre de l'Intérieur, M. Barthou, monta à la tribune pour revendiquer la responsabilité de ce qui s'était passé, puisque le préfet d'Albi n'avait agi que d'après ses instructions, il lui fut impossible de ne pas reconnaître que l'intervention préfectorale s'était produite sans une mise en demeure préalable adressée au maire.

« M. le Ministre. — M. Jaurès a exposé lui-même que, « dans la journée du 26 octobre, le préfet, usant d'un « droit qui est reconnu par la loi de 1884, s'était sub- « stitué à M. le maire de Carmaux, pour assurer dans « cette ville les mesures de police dans la journée du 26 « octobre.

« M. Jaurès demandait pourquoi cette substitution. Je « réponds que, étant donnée la surexcitation causée par « les incidents que j'ai rappelés et sur lesquels j'ai insisté « devant la Chambre........ l'état des esprits paraissait « tel au préfet que des mesures exceptionnelles lui sem-

« blèrent nécessaires. Ces mesures, il les a prises, usant, « je le répète, d'un droit qui n'est pas contesté.

« M. Jaurès a dit, que peut-être, eût-il été courtois de « la part du préfet du Tarn d'avertir le maire de Car- « maux. Je crois que le maire a été averti (Dénégations « à l'extrême gauche)....... Toujours est-il qu'il a su que « le préfet se substituait à lui.

« M. Jaurès. — Il l'a su par le commissaire, et en « voyant entrer les gendarmes.

« M. le Ministre. — ...... et usait de l'autorité que la « loi lui donne.

« C'est ainsi qu'un commissaire spécial venu d'Albi « était chargé des mesures d'ordre à Carmaux dans la « journée du 26 octobre. »

Le ministre ayant ajouté que les mesures d'ordre n'avaient été prises que dans l'intérêt des députés socialistes, M. Millerand monta à la tribune et fit remarquer combien il était singulier d'enlever à une municipalité socialiste le soin de veiller à la sécurité de ces députés : « Ce « sont les amis de M. Jaurès et des députés socialistes « qui sont à l'Hôtel-de-Ville. Vous leur enlevez le droit « de disposer de la police municipale. Vous le leur en- « levez en violant la loi, et, non seulement en violant la « loi, mais, j'ajoute, en violant les règles de courtoisie « les plus simples, les plus élémentaires, en n'avertissant « pas même ce maire, à qui vous retirez la police muni- « cipale que vous vous arrogez un droit qui ne vous ap- « partiendrait que si ce maire avait refusé d'exécuter vos « ordres. »

Le ministre de l'intérieur répondit que M. Millerand n'avait pas prouvé que le préfet du Tarn se fût substitué au maire de Carmaux sans exiger de lui qu'il indiquât les mesures de police prises et sans avoir reconnu l'insuffisance de ces mesures.

« M. le Ministre —....... C'est ici encore une question « de fait. M. le préfet du Tarn s'est substitué à M. le « maire de Carmaux parce qu'il a pensé...... (Exclama- « tions à l'extrême-gauche).

« M. René Goblet. — Et la loi ?

« M. le Ministre. —...... Parce qu'il a estimé que M. le « maire de Carmaux ne pourrait assurer l'ordre public « dans des conditions suffisantes.

« M. Marcel Habert. — Et cela suffit?

« M. le Ministre. — Et c'est usant d'un droit formel, « reconnu par la loi de 1884 que M. le préfet du Tarn « s'est substitué à M. le maire de Carmaux. »

Il résulte de ces débats que la thèse du ministre de l'intérieur peut se résumer ainsi : le préfet, sur une simple présomption de l'incompétence du maire, a le droit de le dessaisir de ses attributions de police. C'est tout autre chose qu'une mise en demeure, et il semble bien que le caractère de l'article 99 soit sensiblement altéré. D'après cet article, c'est seulement en cas de négligence ou de refus du maire, que le préfet aurait le droit de se substituer à ce dernier. Mais si on se met à présumer cette négligence, on arrive à annihiler les pouvoirs de police de l'autorité municipale.

C'est ce qu'a essayé d'indiquer M. Goblet. Discutant la portée de la loi de 1884, il a déclaré ne pouvoir admettre que l'article 99 ait eu pour but la suppression éventuelle de la police municipale. Le ministre de l'intérieur essaya de répondre en invoquant les commentaires de Dalloz et de Morgand. Mais des interruptions violentes firent perdre à la discussion son caractère juridique et ne permirent pas au ministre de résumer d'une façon précise la thèse qu'il avait soutenue.

Une fois entré de cette voie de mesures arbitraires, justifiées, aux yeux du pouvoir central, par l'état des esprits, on arrive fatalement, disons-nous, à annihiler la police municipale. C'est encore à Carmaux, à la journée du 26 octobre, que nous nous reporterons pour en trouver la preuve.

On sait que le député de circonscription, M. Jaurès, devait rendre compte de son mandat dans une réunion publique. A cette réunion assistaient trois mille personnes, et le commissaire de police de Carmaux avait pris place sur l'estrade, avec les membres du bureau. Soudain, les gendarmes ont fait irruption dans la salle et ont dispersé la foule qui s'y trouvait : ce qui a mis fin à la réunion. Le commissaire de police, interrogé par les membres du bureau qui lui demandait si c'était lui qui avait donné l'ordre de faire évacuer la salle, répondit : « Je n'ai pas « donné l'ordre de dissoudre la réunion, je n'ai pas re- « quis la gendarmerie, et, si elle pénètre dans la salle, « c'est probablement à cause d'incidents extérieurs que

« nous ne connaissons, ni vous ni moi. Il y a, d'ailleurs, « dans la salle, deux autres officiers de police judiciaire, « et ce sont, peut-être, eux qui ont requis la dissolution « de la réunion ».

En fait, c'était bien au commissaire spécial, qui se trouvait en dehors du lieu de réunion, qu'avait obéi la gendarmerie.

Le ministre de l'intérieur voulut le disculper en déclarant que les pouvoirs spéciaux reconnus par l'article 9 de la loi de 1881 au commissaire présent à l'assemblée ne faisaient pas obstacle à l'exercice du droit général conféré au maire par les lois de 1790 et 1791, et reproduit dans l'article 7 de la loi de 1881, c'est-à-dire, au droit de surveiller toutes les réunions publiques formées sur le territoire de la commune. Puis par une transition inattendue; il déclara qu'en vertu de l'article 99, le préfet avait le droit de substituer au maire, dans l'exercice de ce droit général, un commissaire spécial, comme cela s'était passé à Carmaux.

Voilà certainement une « mesure » que n'avait pas prévue le législateur de 1881.

De tout ce qui précède, il résulte que la dualité des autorités préfectorale et municipale, également investies de pouvoirs de police, présente de graves inconvénients. L'organisation trop souvent insuffisante du service par les municipalités rend nécessaire l'intervention du préfet qui se voit obligé de prendre certaines mesures sans tenir compte de la condition que l'article 99 met à son intervention,

en exigeant une mise en demeure préalable adressée au maire.

La police ne saurait donc être décentralisée. C'est un service d'intérêt public d'une nature particulière, qu'il importe de soustraire aux influences locales, surtout sous un régime de suffrage universel où les considérations électorales risquent de l'emporter sur les autres.

C'est ce que faisait ressortir avec beaucoup de force M. Labiche, lors de la discussion de la loi de 1884 au Sénat. Il insistait sur les dangers qui résultent de la dualité du maire : « Toutes les fois, disait-il, qu'il y aura un « arrêté désagréable à prendre, le maire aura la tentation « naturelle de s'en décharger, disant : « Dans le préfet, « qui demeure loin des administrés j'ai un suppléant qui, « est en même temps mon supérieur. A lui d'agir. Quant « à moi, je ne puis assumer la responsabilité d'une me- « sure nécessaire, mais qui va me créer des inimitiés ».

Ces craintes n'étaient que trop fondées. L'article 99 fut une demi-mesure manquant de caractère et de portée. Il a eu pour résultat d'accentuer la tendance fâcheuse à l'indifférence et à l'apathie des magistrats municipaux, quant aux questions de police. Nous relevons à ce propos, dans un numéro récent du *XIXe siècle* une statistique aussi édifiante que les commentaires qui l'accompagnent.

Le krach de la simple police.

« Les affaires jugées par le tribunal de simple police « ont été :

en 1890 de 46.000
en 1891 de 37.000
en 1892 de 34.000
en 1893 de 31.000
en 1894 de 24.000
en 1895 de 23.000.

« Cette diminution des affaires de simple police doit-« elle être attribuée à notre plus grande vertu ou à notre « plus grande habileté ? Ne secoue-t-on plus aujourd'hui « les tapis par les fenêtres, ou le fait-on, seulement après « le passage du gardien de la paix ? ».

« Actuellement, dès qu'un agent de police a dressé un « procès-verbal de contravention, le contrevenant s'em-« presse d'aller rendre visite à son conseiller municipal, « et grâce à l'intervention de celui-ci, la contravention « est bientôt levée ».

La faute initiale incombe donc au législateur de 1882 qui, en faisant du maire le chef de la majorité du Conseil municipal, en a fait un maire de combat, très chaud pour servir les intérêts de son parti, moins ardent en général, pour servir la chose publique, et manquant, dans tous les cas, de l'impartialité nécessaire à un administrateur et à un magistrat.

Beaucoup de bons esprits pensent que le principe de l'élection, nécessaire au sommet de nos institutions, pour assurer le contrôle des élus du pays ne doit pas être transporté dans une autre sphère, et que, s'il est un principe qui devrait être incontesté, c'est que tous ceux

qui sont dépositaires de la force publique, à quelque degré que ce soit, ne doivent pas être soumis à l'élection. Or le maire est un dépositaire de la force publique, et, à ce titre, il ne peut être nommé que par le chef de l'État. Puis, l'action d'un Gouvernement n'est vraiment féconde qu'autant qu'il est bien servi par tous sès agents, or, de tous ces agents, le plus utile est certainement le maire des communes rurales. Si le préfet ne peut pas compter sur son concours absolu, la commune peut être livrée à tous les abus, abus de tous les instants et bien autrement dommageables pour la chose publique que ceux auxquels on veut remédier en assurant l'indépendance des municipalités. Car cette indépendance, c'est le laisser faire, le laisser passer en matière de délits et de contraventions.

Mais la loi de 1882 existe. Elle est en vigueur, et,selon toute vraisemblance, pour longtemps encore, sans doute en vertu de cette extraordinaire puissance des mots auxquels nous semblons attacher beaucoup plus de prix qu'aux choses elles-mêmes. Il faut donc nous en accommoder. Mais, puisque nous avons un maire élu par ses collègues du Conseil municipal, il faut, du moins, que les questions de police ne risquent pas d'être abandonnées à un parti, à une faction. C'est au législateur d'intervenir pour soustraire aux influences locales un service d'intérêt public, en modifiant l'article 99 de manière à accorder au ministre de l'intérieur un blanc seing en matière de police municipale et à rendre légales les pratiques

analogues à celle de la journée de Carmaux. Le préfet, subordonné du ministre, agirait d'après l'impulsion de son chef et celui-ci aurait à répondre de la police intérieure de toutes les communes de France, de même que le ministre de la guerre est chargé de pouvoir à la sécurité du pays, du côté de l'extérieur.

Le législateur devrait en outre, après avoir déterminé le véritable caractère de la police, faire figurer au budget de l'Etat toutes les charges de ce service en adoptant un système qui n'a été qu'indiqué timidement chez nous, mais qui, appliqué aux villes importantes, donne d'excellents résultats dans certains pays.

Le personnel de la police pourrait dès lors être groupé avec ordre et cohésion au lieu de voir son action affaiblie par une organisation fractionnaire, tenant à la nomination des agents de police par les maires des différentes communes. C'est ce qu'exprime M. de Marcère dans un ouvrage récent : « Les gardes-champêtres, au lieu d'être « agréés par le sous-préfet ou le préfet, devraient être « nommés par eux sur la présentation des maires. Il de- « vrait en être de même pour les inspecteurs de police, « les brigadiers, sous-brigadiers et agents de police. Il « devrait être stipulé que la suspension pour les agents « de police, de même que pour les gardes-champêtres, « ne pourrait excéder un mois. Si le maire ne proposait, « au choix du préfet aucun nom convenable, il pourrait « être procédé directement à la nomination par les soins du « préfet ou du sous-préfet. De même que pour la nomi-

« nation des gardes-champêtres, il devrait être stipulé « un délai au préfet ou au sous-préfet pour faire la no- « mination des inspecteurs, brigadiers, sous-brigadiers « agents de police, Ces différentes mesures auraient pour « effet de mettre réellement la police sous la direction « de l'administration supérieure, d'éviter les conflits qui « existent dans un trop grand nombre de villes et de re- « médier à des abus que l'expérience de la vie adminis- « trative des villes permet souvent de constater. Il est « d'ailleurs, naturel que des agents qui sont chargés non « seulement de l'exécution des mesures de police munici- « pale, mais aussi de police d'État, dépendent effective- « ment pour leur nomination de l'autorité la plus élevée ».

Nous souhaitons, en somme, que l'évolution commencée, il y a plus de cent ans, se poursuive de nos jours, dans le sens d'une centralisation effective d'un service qui, pour les multiples raisons que nous avons indiquées, ne saurait s'accommoder d'un régime différent. Il serait d'autant plus utile d'y mettre bon ordre que des symptômes inquiétants sont venus depuis quelques années, démontrer le danger qu'il y a, en cas d'émeutes ou de révolutions à confier le maintien de l'ordre à des hommes politiques dont l'ambition jamais satisfaite aspire sans cesse au régime du lendemain. On a vu des maires refuser de requérir les troupes. On a vu même des maires chefs d'émeute. Le danger n'est donc pas imaginaire. Il s'est trop précisé à Paris, avec la Commune de 1871 et la nuit historique de 1887, et en province, depuis quelque

temps, pour qu'on puisse reculer encore devant un ensemble de mesures par lesquelles l'État s'acquitterait simplement de sa mission essentielle qui consiste à assurer aux citoyens les conditions de sécurité qui leur permettent de développer leur activité à l'abri de tout danger venant de l'intérieur ou de l'extérieur.

Vu :

Le président de la thèse,

HENRY MICHEL.

Vu :

Le Doyen,

GARSONNET.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Le vice-recteur de l'Académie de Paris,

LIARD.

TABLE DES MATIÈRES

Laval. — Imp. Parisienne, L. BARNÉOUD, et Cie.

